



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Kampen om ansvar

*politik og forvaltning i arbejdsskadeforsikringen i Danmark 1898-1933*

Andersen, Lars

*Publication date:*  
2006

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Andersen, L. (2006). *Kampen om ansvar: politik og forvaltning i arbejdsskadeforsikringen i Danmark 1898-1933*. Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet. Spirit PhD Series Nr. 6

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



**SPIRIT**  
Doctoral Programme

Aalborg University  
Fibigerstraede 2-97  
DK-9220 Aalborg East

Phone: +45 9940 7195  
Fax: +45 9635 0044

Mail: [spirit@ihis.aau.dk](mailto:spirit@ihis.aau.dk)

**Kampen om ansvar.  
Politik og forvaltning i  
arbejdsskadeforsikringen i  
Danmark 1898-1933**

**Lars Andersen**

**SPIRIT PhD Series**

**Thesis no. 6**

© 2006 Lars Andersen  
**Kampen om ansvar. Politik og forvaltning i arbejdsskadeforsikringen i  
Danmark 1898-1933**  
SPIRIT – Doctoral Programme  
Aalborg University  
Denmark  
SPIRIT PhD Series  
Thesis no. 6

ISSN 1903-7783

*Published by*  
SPIRIT & Department of History, International and Social Studies  
Aalborg University

*Distribution*  
Download as PDF on  
<http://spirit.ihis.aau.dk/>

*Front page lay-out*  
Cirkeline Kappel

*The Secretariat*  
SPIRIT  
Fibigerstraede 2, room 97  
Aalborg University  
DK-9220 Aalborg East  
Denmark  
Tel. + 45 9940 7195  
Fax. + 45 9635 0044

E-mail: [spirit@ihis.aau.dk](mailto:spirit@ihis.aau.dk)  
Homepage: <http://spirit.ihis.aau.dk/>

# Kampen om ansvar

Politik og forvaltning i arbejdsskadeforsikringen i  
Danmark 1898-1933



*Lars Andersen*

Denne afhandling er indleveret til forsvar af  
Ph.D.-graden ved Det Samfundsvidenskabelige  
Fakultet, Aalborg Universitet, den 5. april 2006.

**Vejleder:**

Professor Per Boje, Institut for Historie, Kultur og  
Samfundsbeskrivelse, Syddansk Universitet.

**Forsideillustration:**

Erik Henningsens maleri ”En såret arbejder” fra 1895.  
(Statens Museum for Kunst)

Tilegnet  
Anja og Magnus

# **Kampen om ansvar**

**Politik og forvaltning i arbejdsskadeforsikringen i  
Danmark 1898-1933**

*Lars Andersen*

**”Retfærd skal dømme til Lindring af Nød,  
voldt under Virke for dagligt Brød.”**

*(Inskription på væggen i Arbejderforsikringsrådets mødesal  
Højbro Plads, København)*

# Indholdsfortegnelse

## I. DEL - INTRODUKTION

<b>Kapitel 1. Indledning.....</b>	<b>1</b>
1.1. Problemformuleringen.....	2
1.2. Grov uagtsomhed .....	4
<b>Kapitel 2. Metode og teori .....</b>	<b>7</b>
2.1. En retssociologisk tilgang .....	7
2.2. Fra retsstat til socialstat: Forvaltning under forvandling.....	9
2.2.1. Ret og moral: Formel og materiel rationalitet.....	9
2.2.2. Ret og politik: Autonom og responsiv ret .....	11
2.2.3. Lovgivningens form: Ret og skøn.....	13
2.2.4. En sammenfattende model .....	16
2.2.5. Forvaltningens form: Bureaucrati og korporatisme .....	17
2.2.6. Embedsmænd og politikere: Et bureaukratisk dilemma?.....	21
2.3. Frihed eller sikkerhed: Ulykkesforsikringens grundprincipper.....	23
2.3.1. Indledning.....	23
2.3.2. Dansk ulykkesforsikring i forskningen .....	24
2.3.3. Ulykkesforsikring i den internationale forskning.....	27
2.3.3.1. Et magtteoretisk perspektiv .....	27
2.3.3.2. Et socialøkonomisk-sociologisk perspektiv .....	28
2.3.3.3. Et politisk-ideologisk perspektiv .....	29
<b>Kapitel 3. Kildemateriale.....</b>	<b>34</b>
3.1. Lovgivning og debat.....	34
3.2. Hvor ofte statuerede Arbejderforsikringsrådet grov uagtsomhed? .....	35
3.3. Ankesager om grov uagtsomhed .....	36
3.4. Ankesager i øvrigt .....	41

## II. DEL – POLITIK

<b>Kapitel 4. Ulykkesforsikringens vej til den politiske dagsorden.....</b>	<b>47</b>
4.1. Indledning.....	47
4.2. Den tidlige udvikling.....	47
4.3. Arbejderkommissionen 1885-1887 .....	50
4.3.1. Den tyske model.....	50
4.3.2. Det offentligretlige argument .....	53
4.3.3. Grov uagtsomhed: En indrømmelse til dansk ret .....	56
4.3.4. Slutspil.....	58
4.4. Kritik af forslaget udenfor rigsdagen .....	58
4.4.1. Institutioner under pres: jurister og forsikringsbranche .....	58
4.4.2. Ludvig Bramsen og den tyske socialreform.....	62



<b>Kapitel 5. Den første lov.....</b>	<b>67</b>
5.1. "Hvad der først har brudt sig Vej i Tyskland" .....	67
5.2. Socialdemokratiet og 'grov uagtsomhed' .....	68
5.3. 'The odd couple': Chresten Berg og Ludvig Bramsen.....	70
5.4. Forhandlingerne bryder sammen.....	72
5.5. Industrien skal forsørge industriens ofre .....	74
5.6. Arbejderens 'Damokles-sværd': Igen debat om grov uagtsomhed .....	80
5.7. Arbejderforsikringsrådet .....	83
5.8. Sammenfatning.....	85
5.8.1. Et alternativt syn på 1890'ernes sociale reformer. ....	86
<b>Kapitel 6. Socialpolitiske modeller i spil. ....</b>	<b>89</b>
6.1. Indledning.....	89
6.2. Dagpengestriden 1900-1903.....	89
6.3. Arbejderforsikringsrådet under forandring .....	94
6.4. Embedsmændenes dagsorden.....	97
6.4.1. Debatten om forsikringsforbund: Frihed eller tvang? .....	97
6.4.2. Kapital eller rente? .....	100
6.4.3. Striden om grov uagtsomhed.....	103
6.4.4. Embedsmændenes revisionsforslag: Det sociale princip .....	104
6.5. Arbejderforsikringsrådets betænkning: Liberalismen slår igen .....	106
6.6. Uagtsomhedsparagraffen: stramning eller lempelse?.....	110
6.7. En samlet vurdering af betænkningen .....	114
<b>Kapitel 7. Den store revision .....</b>	<b>117</b>
7.1. Ulykkesforsikringsforslaget i Folketinget .....	117
7.2. Fronterne organiseres: Fællesudvalget af 1915 .....	121
7.3. Forsikringsselskaber i offensiven – og i konflikt .....	122
7.4. Uagtsomhedsparagraffen i den politiske diskurs.....	124
7.5. Ret og politik: Forholdet mellem administration og domstole.....	126
7.6. Ulykkesforsikringens aktieselskaber i offensiven .....	130
7.7. Landstingets forhandlinger.....	132
7.8. Sammenfatning.....	136
<b>Kapitel 8. Sparetider: ulykkesforsikring i 1920'erne.....</b>	<b>137</b>
8.1. Indledning.....	137
8.2. Frederik Zeuthens kritik af aktieselskaberne.....	137
8.3. Præmiepolitikken: Et våben for selskaberne? .....	139
8.4. Forsikringsbund på dagsordenen igen .....	143
8.5. Administrationskommissionens forslag .....	146
<b>Kapitel 9. Ulykkesforsikring og socialreform i 1933.....</b>	<b>149</b>
9.1. Indledning.....	149
9.2. Stramning af §3: Steinckes 'one man show' .....	150
9.3. Debatten om forsikringsforbund .....	153
9.4. Deling af Arbejderforsikringsrådet .....	155
9.5. Sammenfatning.....	160

### III. DEL - FORVALTNING

<b>Kapitel 10. Sagsbehandlingen .....</b>	<b>165</b>
10.1. Indledning.....	165
10.2. Sagsbehandling i Arbejderforsikringsrådet .....	165
10.3. Sagsbehandling i ministeriet .....	167
10.4. Anvendelsen af politiforhør.....	169
<b>Kapitel 11. Arbejderforsikringsrådet i offensiven 1899-1916 .....</b>	<b>171</b>
11.1. Hvad er grov uagtsomhed?.....	171
11.2. Hvem klagede? .....	174
11.3. Ludvig Bramsen som indenrigsminister 1899-1901 .....	175
11.3.1. Marie Hansen og Odense Bomuldsspinderi 1899-1900.....	177
11.3.2. Arbejdsgiverens forbud .....	186
11.3.3. 'Den sociale fred' .....	187
11.3.4. Arbejderforsikringsrådets fortolkning af §1 .....	189
11.4. Drikfældige arbejdere .....	192
11.5. Et forsikringsselskab fik medhold .....	197
11.6. Grov uagtsomhed som en udvej .....	202
11.7. Opdragelse af arbejdsgiverne. ....	206
11.8. Indenrigsministeriets rolle .....	211
11.8.1. En arbejdsvenlig kurs.....	214
11.8.2. Magt eller afmagt?.....	216
11.9. Arbejderforsikringsrådets forvaltning – en samlet vurdering .....	218
<b>Kapitel 12. Brud og kontinuitet i forvaltningen 1916-1933 .....</b>	<b>223</b>
12.1. Indledning.....	223
12.2. Nye tider: Beruselse og arbejdsulykker.....	223
12.3. 'Business as usual': Uagtsomhed i 1920'erne.....	231
12.4. En note om politiforhøret .....	233
12.5. Kampen mod nedsættelse af erstatning .....	235
12.6. Steincke som socialminister: Arbejderforsikringsrådet under pres.....	240
12.7. Ændring af praksis.....	247
12.8. Forvaltning mellem skøn og ret: En sammenfatning .....	250

### IV. DEL - AFSLUTNING

<b>Kapitel 13. Konklusion.....</b>	<b>255</b>
13.1. Det liberale og det sociale princip .....	255
13.2. Grov uagtsomhed: Opdragelse – men af hvem? .....	257
<b>Kapitel 14. English Summary.....</b>	<b>261</b>
<b>Kapitel 15. Litteratur og kilder.....</b>	<b>265</b>
15.1. Utrykt materiale.....	265
15.2. Trykt materiale .....	266
15.2.1. Beretninger og betænkninger. ....	266
15.2.2. Andre trykte kilder og forskningslitteratur.....	267
15.2.3. Tidsskrifter .....	275



*I. del*

# Introduktion



## Kapitel 1. Indledning

”I den tid, Ulykkesforsikringsloven af 7. Januar 1898 har været i Kraft, har der været meget stille om den. Kun en Gang imellem er den blevet draget ind i den offentlige Diskussion, og da oftest paa den Maade, at en eller anden af Arbejderforsikrings-Raadets Afgørelser er blevet gjort til Genstand for Omtale, enten fordi Folk fandt, at den ikke tilfredsstillede Retfærdighedens Krav, eller fordi man kunne anføre den som et særligt godt Eksempel paa, hvor udmærket, Raadet røgtede sin Opgave. En Vurdering af Loven ud fra almindelige, principielle Synspunkter er derimod sjældent eller aldrig fremkommet.”

(Aage Sørensen, socialøkonom, 1907)

”Der er ingen Tvivl om, at naar Arbejderforsikrings-Raadet i de 30 Aar, det har levet, har levet i Stilhed og har været meget lidt Genstand for offentlig Kritik, er det for en stor Del paa Grund af den Forsikring, om jeg saa maa sige, som Arbejderforsikrings-Raadet har skabt.”

(Sven Trier, socialdemokrat, 1932)

Emnet for denne afhandling er den danske arbejdsskadeforsikrings tidlige historiske udvikling i perioden 1898-1933.<sup>1</sup> Under indtryk af den industrielle udvikling i slutningen af 1800-tallet kom en række sociale problemer på den politiske dagsorden i de fleste europæiske lande. Først og fremmest de fire klassiske socialpolitiske områder: Sygdom, arbejdsløshed, alderdom og *arbejdsulykker*. Tyskland var først til at indføre en moderne sociallovgivning, hvor gennembruddet fandt sted i 1880'erne - blandt andet i form af en ulykkesforsikringslov i 1884.

I Danmark vedtog Rigsdagen kort før jul 1897 *Lov om Arbejderes Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde i visse Virksomheder*, der dækkede ca. 100.000 arbejdere – hovedsagelig i industrien. Denne lov pålagde arbejdsgiverne erstatningspligt over for arbejdere, såfremt der efter udgangen af 13. uge efter ulykken stadig var tale om nedsat arbejdsevne. Forvaltningen af loven blev lagt i hænderne på det korporativt sammensatte 'Arbejderforsikringsrådet'.

Som de to ovenstående citater antyder fristede ulykkesforsikringen en stille eksistens i den offentlige debat. Heller ikke historikerne har beskæftiget sig med ulykkesforsikringens udvikling. Med hensyn til socialpolitikken og dermed velfærdsstatens historie har opmærksomheden i højere grad været rettet mod alderdomsforsørgelsesloven af 1891, som markerede den moderne sociallovgivnings gennembrud i Danmark. Historikere har her set grundstenen til en særlig dansk velfærdsmodel baseret på medborgerskab og ydelser

---

<sup>1</sup> Indtil arbejdsskadeforsikringsloven i 1978 blev denne lovgivning omtalt som *ulykkesforsikring* eller *arbejdernes ulykkesforsikring*. Den oprindelige terminologi vil derfor blive anvendt gennem hele afhandlingen.

finansieret over skatterne. Dette synspunkt har bestemt sin berettigelse, men har imidlertid medført, at andre socialpolitiske områder har stået i skyggen af 1891.

Jeg vil desuden pege på tre konkrete årsager til tavsheden om ulykkesforsikringen. For det første var der tale om begrænsede sociale udgifter sammenlignet med større velfærdsområder som arbejdsløshedsforsikring og alderdomsforsørgelse. For det andet var arbejdernes retskrav rettet mod arbejdsgiveren og ikke mod det offentlige. For det tredje var det fra omkring starten af 1880'erne en udbredt antagelse blandt socialstatistikere, at lønniveauet i farlige erhverv ikke var højere end i mindre farlige erhverv, hvorfor erstatning ved hændelige ulykker måtte betragtes som et berettiget risikotillæg til lønnen.

Jeg mener dog, at der er flere gode grunde til at se nærmere på ulykkesforsikringen. Dette socialpolitiske felt bryder på flere områder med de gængse fortællinger om velfærdsstatens historiske udvikling hvad angår; 1) historien om en typisk dansk velfærdsmodel, 2) den forvaltningsmæssige udvikling, og 3) udviklingen af et socialt rettighedsbegreb.

### 1.1. Problemformuleringen

Traditionelle historiske studier af socialpolitikken og velfærdsstatens historie har fokuseret ret ensidigt på studier af politiske strategier og sociale lovgivningsprocesser.<sup>2</sup> I langt mindre grad har der været fokus på forvaltningen af lovgivningen.<sup>3</sup> Og som den franske sociolog Daniel Defert gør opmærksom på i en artikel om fransk ulykkesforsikring i slutningen af 1800-tallet:

”Histories of social policy have a tendency to lay stress on episodes of political conflict and the enactment of legislation which punctuates or temporarily puts an end to such conflicts. But in doing so they do not always find it necessary to decide whether the solutions arrived at were really in accord with the goals of the popular struggles and demands which led up to them.”<sup>4</sup>

Et centralt udgangspunkt for min afhandling er, at man bør udvide perspektivet og inddrage forvaltning af lovgivningen ud fra den betragtning, at studier i lovgivningen alene er

---

<sup>2</sup> Iver Hornemann Møller (1981) Jørn Henrik Petersen (1985), Peter Baldwin (1990), Gøsta Esping-Andersen (1990), Søren Kolstrup (1996), Klaus Petersen (1998), Jacob Christensen (1998b), Niels Ploug, Ingrid Henriksen & Niels Kærgård (red.)(2004), Klaus Petersen & Jørn Henrik Petersen (red.)(2005).

<sup>3</sup> Indenfor politologien er forholdet mellem forvaltning og politik en klassisk problemstilling, hvor man inden for de seneste par årtier har diskuteret begrebet *forvaltningspolitik*, hvor man har undersøgt intentioner bag lovgivningens institutionelle form, se Niels Åkerstrøm Andersen (1995) Inden for de senere år er historikerne desuden begyndt at interessere sig for *forvaltningshistorie*, forstået som undersøgelser af forvaltningsinstitutioners udvikling og indre struktur i forskellige historiske perioder. Her skal først og fremmest nævnes 3-bindsværket *Dansk Forvaltningshistorie I-III*, der blev redigeret af professor Tim Knudsen og udkom i 2000. En af de få, der har lavet historiske undersøgelser af socialforvaltningens *afgørelser* er Nete Balslev Wingender (1994), der analyserer hvorledes alderdomsforsørgelsesloven blev forvaltet i en række vestsjællandske kommuner i perioden 1891-1922.

<sup>4</sup> Daniel Defert (1991), s. 211.

utilstrækkelig som undersøgelsesobjekt, hvis vi efterspørger viden om og forståelse af socialpolitikens konkrete udformning.

Det er en klassisk opfattelse indenfor politisk filosofi og forvaltningsteori, at den offentlige forvaltning er politikernes neutrale redskab. Udgangspunktet er her et demokratisk normativt ideal om en parlamentarisk styringskæde, hvor det er politikerne og ikke forvaltningen, der skal styre. Dette demokratiske ideal har traditionelt præget opfattelsen af det danske politiske system. Embedsmænd skal i overensstemmelse hermed ikke drive politik men forvalte sagligt upartisk.<sup>5</sup>

Denne forestilling er imidlertid blevet udfordret af undersøgelser, der har vist at i takt med forvaltningsopgavernes vækst i det 20. århundrede er politikernes muligheder for at overskue den offentlige forvaltning blevet mindre, og samtidig præges den danske offentlige forvaltning af en vis formmæssig pragmatisme.<sup>6</sup> Politologer og forvaltningshistorikere har således afdækket, at embedsværket ikke er altid fungerer neutralt.

Formålet med min afhandling er at bidrage til denne *empiriske* problemstilling om forholdet mellem politik og forvaltning.<sup>7</sup> Afhandlingens fokus ligger således på forholdet mellem ulykkesforsikringens politiske historie og den forvaltningsmæssige praksis. Dette giver anledning til at udvide det traditionelle forskningsperspektiv på velfærdsstatens historiske udvikling og stille en række spørgsmål, som denne forskning typisk ikke har stillet:

- 1) Forvaltes lovgivningen i overensstemmelse med de rammer, som den politiske proces har sat for løsningen af et socialt problem?
- 2) Hvad betyder lovgivningens retslige udformning for realiseringen af politiske beslutninger?
- 3) Hvilken rolle spiller forvaltningens struktur for afgørelser af sociale sager?
- 4) Hvad betyder forvaltningen af et socialpolitisk område for den videre politiske lovgivningsproces?

Afhandlingens hovedproblemstilling er således knyttet til *på den ene side* forholdet mellem lovgivningsmagtens intentioner og den forvaltningsmæssige praksis og *på den anden side* forholdet mellem statslige myndigheder, arbejdere og arbejdsgivere/forsikringsselskaber i kampen om fortolkningen af ulykkesforsikringslovgivningen.

---

<sup>5</sup> Tim Knudsen (2000) s. 13, Peter Bogason (1998) s. 96ff, Kim Hansen (1995) s. 23ff. Især Tim Knudsen peger her på en lav partipolitiseret af danske embedsmænd i sammenligning med andre lande.

<sup>6</sup> For en ganske ny oversigt over disse perspektiver, se Tim Knudsen (2006). Han nævner her blandt andet det særtræk, at der i Danmark ikke har været tradition for forvaltningsdomstole, hvilket ellers er regelen i mange andre europæiske lande.

<sup>7</sup> Problemstillingen er *empirisk*, da hensigten er at afdække historiske udviklingstræk i forholdet mellem politik og forvaltning. Det er ikke direkte hensigten at indgå i en *normativ* diskussion af selve den demokratiske styringsmodel.



## 1.2. Grov uagtsomhed

Arbejderforsikringsrådet afgjorde fra 1899 til 1933 over 270.000 sager i alt, hvilket betyder at en indsnævring er ganske nødvendig, hvis man ønsker at inddrage forvaltningen. Det var muligt at anke visse afgørelser til det respektive ministerium.<sup>8</sup> Dette skete i perioden i over 3.400 tilfælde. Denne første indsnævring af feltet begrundes med, at ankesagerne ofte blev principalsager, hvor fortolkningen af loven blev sat på spidsen og konfliktstoffet tydeligt trådte frem.

I denne afhandling har jeg udvalgt 109 af disse ankede arbejdsskadesager fra de ministerielle arkiver. Dette udvalg er foretaget ud fra den betragtning, at der i afhandlingen analytisk rettes fokus på spørgsmålet om ansvaret for en arbejdsulykke. I første omgang var loven begrænset til en række *farlige erhverv*, og ulykken skulle være opstået *pludseligt* og i snæver forbindelse med *driften*.

I retslig henseende var det imidlertid et ganske nyt princip ved loven, at arbejdsgivere i virksomheder under loven blev pålagt erstatningspligt for *hændelige* ulykker, hvor arbejdsgiveren tidligere kun kunne drages til ansvar, såfremt der ved domstol kunne påvises skyld i *retstridig skadestilføjelse* efter reglerne i straffeloven af 1866. Det vil sige, at ulykkesforsikringsloven af 1898 indførte en *ny retlig* tilstand på et område, som ikke tidligere havde været reguleret. Loven brød således med den hidtil gældende retsgrundsætning dansk erstatningsret: *Er der ingen skyld er der intet ansvar*.<sup>9</sup>

Loven indeholdt imidlertid begrænsninger for modtagelse af erstatning. Udgangspunktet for den historiske analyse af forvaltningens afgørelser er derfor i første omgang sidste del af lovens §1:

*Udelukkede fra Forsikringen ere dog Ulykkestilfælde, som Arbejderen selv med Forsæt eller ved grov Uagtsomhed har hidført*".<sup>10</sup>

På dette område havde loven karakter af en *rammelovgivning*, da man ikke mente, at det var politikernes opgave at fastsætte det nærmere *indhold*. Dette måtte overlades til forvaltningspraksis. Men *intentionen* bag bestemmelsen var ganske tydeligt en moralsk-ideologisk borgerlige tanke om det selvhjulpne individ, hvor arbejderne skulle afskrækkes af truslen om at miste erstatning og dermed opdrages til at opføre sig på en bestemt måde. Begrebet '*grov uagtsomhed*' markerede med andre ord grænsen for den nye ret for arbejderne – og ikke overraskende blev paragraffen genstand for heftige debatter både før og efter lovens vedtagelse i december 1897.

---

<sup>8</sup> 1899-1924: Indenrigsministeriet, 1924-1926: Socialministeriet, 1926-1929: Ministeriet for Sundhedsvæsen, 1929-1933: Socialministeriet.

<sup>9</sup> Henry Ussing (1914), s. 18.

<sup>10</sup> Lov om Arbejderes Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde i visse Virksomheder af 7. Januar 1898, §1.

Den politiske formulering af denne nye sociale ret for arbejderne og forvaltningens fortolkning af denne ret er de centrale omdrejningspunkter i afhandlingen. De 109 ankesager har det til fælles, at ankepunktet er den grove uagtsomhed. Enten i form af en arbejders klage over at være blevet nægtet erstatning med denne begrundelse, eller i form af arbejdsgivere og forsikringsselskabers klager over arbejdere, der ifølge 'uagtsomhedsparagraffen' ikke burde have fået erstatning.

Paragraffens udformning i 1898-loven var imidlertid ikke lovgrundlaget igennem hele perioden. Efter at have været genstand for en stor opmærksomhed i årene efter 1898, blev paragraffen i 1916 ændret til følgende i lovens §3, stk. 2:

*"Udelukkede fra Forsikring er Ulykkestilfælde, som den forsikrede selv har hidført med Forsæt. Har den forsikrede ved grov Uagtsomhed, ved Tilsidesættelse af reglementariske Bestemmelser, som er holdte tilbørlig i Kraft, eller ved Beruselse selv hidført eller dog væsentlig bidraget til Ulykkestilfældet, kan Erstatningen nedsættes eller bortfalde. I saa Fald skal Arbejderforsikrings-Raadet udtrykkelig udtale det i sin Kendelse."*<sup>11</sup>

Endelig blev der foretaget en mindre ændring i 1933, hvor socialminister K. K. Steincke indførte ordet *skal* i stedet for ordet *kan* om nedsættelse eller bortfald af erstatning.

En samlet vurdering er, at mulighederne for at gribe ind overfor arbejdere ændrede sig gennem perioden. Skelnes der mellem *kan* og *skal* nedsættes/bortfalde på den ene side og *delvis* og *fuld* grov uagtsomhed på den anden kan følgende skema opstilles:

Figur 1: Uagtsomhedsparagraffens udvikling 1898-1933

	Fuld grov uagtsomhed	Delvis grov uagtsomhed
1898	skal	-
1916	kan	kan
1933	skal	skal

Noget helt andet er, hvordan man skal tolke udviklingen. Her er især loven fra 1916 et springende punkt. Man kan i første omgang betone det forhold at den delvise grove uagtsomhed gjorde det muligt at gribe ind over for *flere* arbejdere end hidtil. Men på den anden side kan det konstateres, at man efter 1916 kunne nøjes med en *nedsættelse*. Og for det tredje kan det bemærkes, at erstatningsudmålingen under alle omstændigheder mellem 1916 og 1933 var baseret på et *skøn*.

<sup>11</sup> Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde af 6. Juli 1916, §3, stk. 2.

En forståelse af denne udvikling kræver meget nøje studier af både politikernes hensigter med de ændrede formuleringer og Arbejderforsikringsrådets forvaltning af uagtsomhedsparagraffen.

I de følgende afsnit underbygges de teoretiske og forskningsmæssige perspektiver bag afhandlingens analysestrategi.

## Kapitel 2. Metode og teori

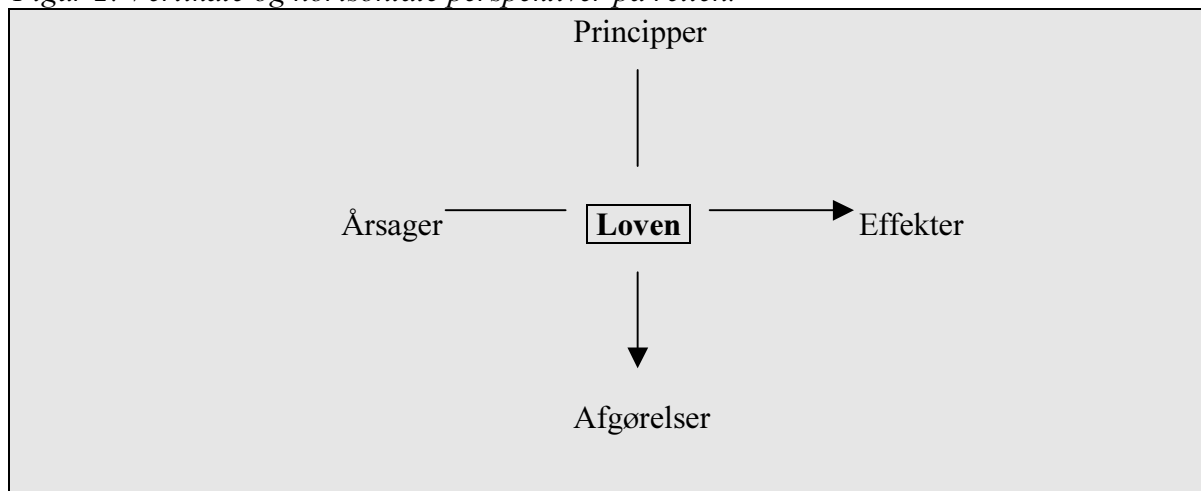
### 2.1. En retssociologisk tilgang

Afhandlingens metodiske tilgang bærer præg af den såkaldte retssociologiske forskning, der undersøger 'retten' som et socialt fænomen. I retssociologien indtager to spørgsmål en central plads: dels spørgsmålet om rettens årsager og dels spørgsmålet om rettens indvirkning på det øvrige samfund.<sup>12</sup> Afhandlingen forsøger at introducere retssociologiske metoder i historiske analyser af velfærdsstatens udvikling.

I en *socialpolitisk* sammenhæng arbejder retssociologer med 1) statens brug af retlige regler for at opnå sociale målsætninger, 2) lovgivningens udformning, og navnlig 3) den konkrete forvaltning af den sociale lovgivning.<sup>13</sup> En retssociologisk tilgang spørger til, hvordan og hvorvidt lovgivningen formår at omsætte statens socialpolitiske målsætninger i praksis. Det er min opfattelse, at retssociologisk teori og metode kan bidrage til at forøge vores viden om forholdet mellem politik og forvaltning, hvor selve lovgivningens retlige udformning binder de to niveauer sammen.

Retssociologen Karsten Åström har peget på, at man kan anskue loves retlige indhold på to måder. Et vertikalt og horisontalt perspektiv:

Figur 2: Vertikale og horisontale perspektiver på retten.



Kilde: Karsten Åström (1988) s. 25.

Den traditionelle retsvidenskab arbejder indenfor den *vertikale* akse, hvor retskilderne angiver de principper, hvorefter en given sag skal afgøres. Her er analyseobjektet alene rettens udformning og evne til at løse en given juridisk konflikt. Retten er et lukket system,

<sup>12</sup> Jørgen Dalberg-Larsen (2005) s. 11.

<sup>13</sup> Antoinette Hetzler (1984) s. 9.

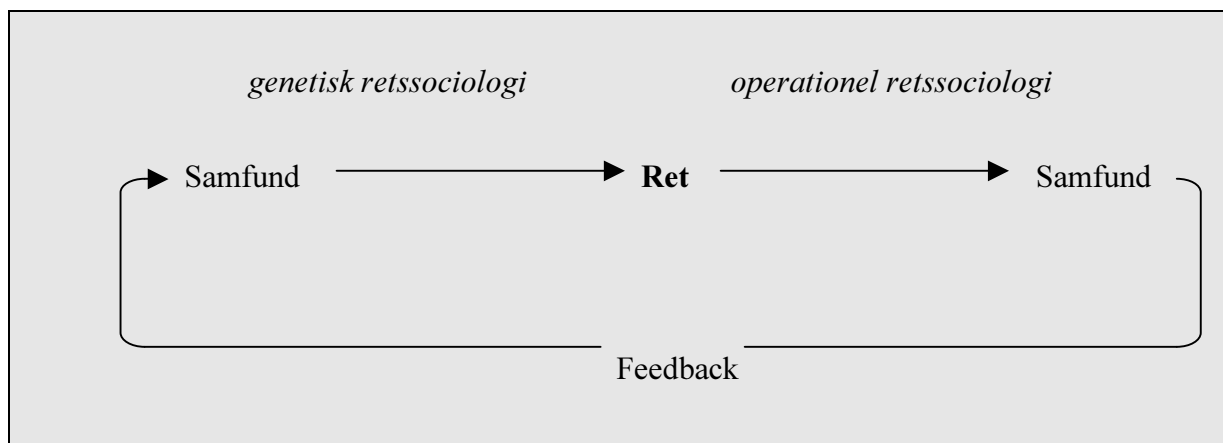
hvor logiske principper findes i logiske og hierarkisk ordnede strukturer.<sup>14</sup> Som den norske retssociolog Thomas Mathisen skriver, så ophøjes et problem til et juridisk niveau, hvor man forsøger at udsondre de i retlig forstand irrelevante faktorer.<sup>15</sup>

I traditionelle samfundsvidenskabelige analyser arbejdes indenfor den *horisontale* akse, hvor retten opfattes som udtryk for magtforholdet mellem de sociale klasser i samfundet. Analyseobjektet er her de politiske, økonomiske og sociale diskussioner om løsningen af et nærmere bestemt socialt problemområde.

Retssociologien forsøger at kombinere den vertikale og den horisontale akse, og her er lovgivningens retlige udformning helt central. Professor i retssociologi Jørgen Dalberg-Larsen skelner i denne forbindelse mellem en *genetisk* og en *operationel* retssociologi.<sup>16</sup> Den genetiske retssociologi søger at bestemme hvilke faktorer, der har givet anledning til lovgivningens udformning, og hvilke faktorer der forklarer fremkomsten af nye regler eller bevarelsen af eksisterende regler. Den operationelle retssociologi undersøger lovens virkning i samfundet, og herunder spørgsmålet om lovens tilsigtede overfor dens utilsigtede virkninger.<sup>17</sup>

I et større tidsperspektiv kan man for det tredje undersøge, hvordan virkninger af retten i samfundet på et tidspunkt giver anledning til, at der formuleres krav om ændringer af systemet. Det samlede retssociologiske kredsløb kan illustreres på følgende måde:

Figur 3. Den retssociologiske cirkel.



Kilde: Jørgen Dalberg-Larsen (2005), s. 45-46.

Den svenske sociolog Antoinette Hetzler har anvendt retssociologien i studier af socialpolitik, hvor hun undersøger sammenhængen mellem socialpolitiske målsætninger, forvaltningens rolle og virkningen af loven i forhold til de sociale problemer, den må antages at skulle løse og opfattelsen af den sociale problemløsning i befolkningen.

<sup>14</sup> Per Andersen (2004) s. 148-149.

<sup>15</sup> Thomas Mathiesen (1997) s. 18-19.

<sup>16</sup> Jørgen Dalberg-Larsen (2005) s. 44ff.

<sup>17</sup> se også Thomas Mathiesen (1997) s. 37-38.

Hetzler skelner her mellem tre niveauer. Et makroniveau, hvor vi finder den politiske formulering af loven, et mellemniveau, hvor vi finder forvaltningsmyndighederne og endelig et mikroniveau, hvor man undersøger virkningerne af loven og befolkningens opfattelse af loven.<sup>18</sup> Her vil jeg understrege, at tyngdepunktet i min afhandling ligger i forholdet mellem politik og forvaltning – dvs. makro- og mellemniveau. 109 ankesager kan på ingen måde gøre krav på repræsentativitet ud af i alt over 270.000 arbejdsskadesager, så derfor sigter jeg ikke mod at udføre systematiske og socialhistoriske undersøgelser af lovens præcise virkninger. For så vidt ankeskrivelserne fortæller noget om opfattelsen af lovgivningen hos arbejdere, arbejdsgivere og forsikringsselskaber bruges dette til at belyse, hvordan bestemte problemopfattelser kan virke tilbage på lovgivningens videre udvikling.

I de to næste afsnit vil jeg fremstille en *forvaltningsmæssig* og en *socialpolitisk* indramning af afhandlingen.

## **2.2. Fra retsstat til socialstat: Forvaltning under forvandling**

Retssociologisk teori arbejder med en række dimensioner i studiet af forvaltningen af en given lovgivning. Den svenske sociolog Gunilla Petersson nævner her tre: 1) forholdet mellem ret og moral, 2) forholdet mellem ret og politik, og 3) forholdet mellem ret og skøn i lovgivningen.<sup>19</sup>

Efter en behandling af disse tre dimensioner ved rettens udvikling vil jeg supplere med et fjerde tema, som specielt angår forholdet mellem bureaukrati og korporatisme i forvaltningen. Dette sidste tema er valgt på baggrund af Arbejderforsikringsrådets organisation, der i sin form udtrykker et spændingsfelt mellem ekspertstyring på den ene side og forhandling mellem arbejdsmarkedets parter på den anden side.

### **2.2.1. Ret og moral: Formel og materiel rationalitet**

Det første tema tager sit udspring i den tyske sociolog Max Webers retssociologiske tekster fra omkring Første Verdenskrig. Weber anlagde her et langt historisk perspektiv på de europæiske retssystemers udvikling, og fremstillede forskellige *idealtypiske* retsformer, der afløste hinanden i takt med den generelle samfundsudvikling. Weber arbejdede med fire idealtypiske positioner, afledt af graden af rationalitet og retlig formalisering. De kan sammenfattes i følgende skema:

---

<sup>18</sup> Antoinette Hetzler (1984) s. 146.

<sup>19</sup> Gunilla Petersson (1995) s. 23ff.

Fig. 4. Max Webers idealtypiske retsformer

	Formel	Materiel
<i>Irrationel</i>	Sædvaneret	Karismatisk ret
<i>Rationel</i>	'retsstatsidealet'	'Social ret'

Den karismatiske ret betegnede en materiel irrationel tilstand, hvor retsordningen var bestemt ved herskerens tilfældige forgodtbefindende. Der eksisterede ingen klare regler og lovkodeks, som kunne give grundlag for en forudsigelighed. I hvert tilfælde spillede vilkårlige etiske, moralske og politiske motiver en rolle.<sup>20</sup>

Sædvaneretten var kendetegnet ved en vis formel regelbundethed, der var mere stabil og forudsigelig end karismatisk ret. Men den byggede i høj grad på et irrationelt grundlag, eksempelvis religiøse tekster.

Med kapitalismens fremvækst så Weber en stigende *rationalisering* generelt i samfundet, hvilket også fik betydning for det retlige område. Først og fremmest som udvikling af en *formel rationalitet* i lovgivningen, hvilket kendetegnede den borgerlige retsstats frembrud i 1800-tallet. Frem for herskerens luner og sammenvævning af magt og ret under en enevælde, så skulle retten i det liberale demokrati være adskilt fra magten og desuden være bygget på faste, præcise og detaljerede bestemmelser, der gav mulighed for stabilitet, kalkulerbarhed og forudberegnelighed. Der oprettedes uafhængige domstole, bemandet med professionelle jurister, der skulle træffe objektive, saglige og ensartede afgørelser, med stor vægt på en proceduremæssig korrekthed.<sup>21</sup> I takt med bureaukratiets fremvækst som en ny rationel organisationsform afspejlede en retsformalisme kapitalismens effektivitetskrav:

”To those who had interests in the commodity market, the rationalization and systematization of law in general and, with certain reservations to be stated later, the increasing calculability of the functioning of the legal process in particular, constituted one of the most important conditions for the existence of economic enterprise intended to function with stability and, especially, of capitalistic enterprise, which cannot do without legal security.”<sup>22</sup>

Weber iagttog ikke desto mindre, at den formelle rationalitet allerede var under pres på hans egen tid. Trods en tendens til en rationalisering i samfundet generelt så Weber tegn på, at retsformalismen var under pres:

<sup>20</sup> Margareta Bertilsson (1985), s. 27.

<sup>21</sup> Jørgen Dalberg-Larsen (2005) s. 74.

<sup>22</sup> Max Weber (1968a) s. 883.

”New demands for a ”social law” to be based upon such emotionally colored ethical postulates as ”justice” or ”human dignity”, and directed against the very dominance of a mere business morality, have arisen with the emergence of the modern class problem”.<sup>23</sup>

Den formelle rationalitet var blandt andet, som Margareta Bertilsson har vist, begrundet i en adskillelse af ret og samfundsmoral. En retsordning der var løsrevet fra normer og værdier i samfundet.<sup>24</sup> I modsætning hertil definerede Weber en *materiel rationalitet*, hvor lovgivningen udtrykte nogle samfundsmæssige værdier og principper, som forvaltningen med dette for øje skulle træffe afgørelser ud fra. Det vil sige, at i stedet for objektiv stringens og forudsigelighed skulle man i de enkelte tilfælde vurdere, hvordan de materielle forventninger til loven bedst kunne opfyldes. Den amerikanske retsfilosof Ronald Dworkin har beskrevet denne rationalitetsform som en proces, der udfolder en bestemt *politisk fortælling*, eller som han formulerer det ”...unfolding political narrative.”<sup>25</sup>

Det er nu min antagelse, at den moderne sociallovgivning i 1890’erne markerede frembruddet af en lovgivning, der var præget af vis grad af materiel rationalitet – en ’social ret’. Man skal være opmærksom på, at den materielle rationalitet kan ses på to måder. Dels som Webers betragtninger over sociale krav om retfærdighed fra arbejderklassen, men samtidig som det borgerlige samfunds forsøg på at skabe en ny moralsk og social orden i det fremvoksende industrisamfund, hvor værdier som selvhjulenhed og værdighed spillede en stor rolle.

### 2.2.2. Ret og politik: Autonom og responsiv ret

Max Webers iagttagelser omkring rettens rationalitetsformer har tjent som væsentlig inspiration for en række retssociologers teoridannelser om forholdet mellem ret, politik og samfund i historisk perspektiv.

I denne forbindelse vil jeg tage udgangspunkt i en ganske udbredt typologisering, som de amerikanske retssociologer Philippe Nonet & Philip Selznick udviklede i 1970’erne. Der er ikke tale om en decideret retsvidenskabelig eller retshistorisk model, men nærmere tale om en idealtypisk udgrænsning af tre hovedtyper af forhold mellem ret og samfund; repressiv ret, autonom ret og responsiv ret. Nonet & Selznick iagttog i en bred forstand en udvikling i retning af responsiv ret som et vestligt fænomen i det 20. århundrede. Her under vises de tre

---

<sup>23</sup> ibid. s. 886. Weber-forskningen har diskuteret, om Weber skal kaldes retsoptimist eller retspessimist. For det første synspunkt taler, at når Weber omtalte retsformalismen som den overlegne form, så kan dette ses som udtrykt derved, at borgernes retssikkerhed styrkes gennem rettens forudberegnelighed. I retspessimistisk forstand kan man på den anden side fremhæve, at en streng retsformalisme – med Habermas’ ord – koloniserer borgernes livsverden og fremmedgør borgerne over for de administrative ekspertsystemer. Ulykkesforsikringen kan ses som et forsøg på at håndtere konflikter på en ny måde. Man ønskede at ”flytte” den sociale konflikt fra den direkte konfrontation mellem arbejder og arbejdsgiver til et forvaltningsmæssigt, hvor arbejdsulykken underkastedes eksperters rationelle og videnskabelige studier, se Anson Rabinbach (1996) s. 66,79. Denne afdramatisering håbede man kunne skabe mere harmoniske og fredelige tilstande.

<sup>24</sup> Margareta Bertilsson (1985), s. 35.

<sup>25</sup> Ronald Dworkin (1986) s. 225.



typer i relation til rettens formål, legitimitet, indhold og endelig forholdet mellem ret og politik:

*Figur 5: Nonet & Selznicks teori om forholdet mellem ret og politik*

	<b>Repressiv ret</b>	<b>Autonom ret</b>	<b>Responsiv ret</b>
<i>Rettens mål</i>	Orden	Legitimitet	Kompetence
<i>Legitimitet</i>	Raison d'état	Proceduremæssig korrekthed	Indholdsmæssig retfærdighed
<i>Indhold</i>	Vagt og uden binding på magthaver	Udviklet med henblik på at binde magthaverne	Underordnet policyformål
<i>Forhold til politik</i>	Retten underordnet den politiske magt	Retten uafhængig af politik, magtdeling	Ret og politik sammenvævet, magtintegration

*Kilde: Nonet & Selznick (1978), s. 16.*

Selv om der er tale om en generel typologisering, kan man forsøge at tidsfæste principperne i dansk historie. Enevældens styreform betragtes i den forbindelse som en repressiv retsform, hvor retssystemet understøttede en bestemt magtstruktur i samfundet. Dette forhold ændrede sig i den borgerlige retsstat, der voksede frem i 1800-tallet og navnlig efter grundloven af 1849. Hvis retten havde været et styringsmiddel for den politiske magt under enevælden, blev det i den borgerlige retsstat ændret til, at retssystemet skulle beskytte borgerne *mod* staten. Med andre ord tilstræbtes en adskillelse af ret og politik. Der skete en tiltagende rationalisering og systematisering af retten, formet som en anti-enevældig tankegang. Man finder således et sammenfald mellem Webers formelle rationalitet og den autonome ret, hvor retssystemet ses adskilt fra politisk styring. Retten stod med andre ord over tidens sociale, økonomiske og politiske spørgsmål. Det er det klassiske bureaukratiideal: Kontinuitet og resistens over for svingninger i tidsånd og politiske konjunkturer.<sup>26</sup>

I det 20. århundrede skete der et nyt skred. Denne gang i retning af, at borgerne skulle beskyttes *ved* staten, hvilket igen ændrede forholdet mellem ret og politik. Jørgen Dalberg-Larsen har formuleret det således:

”Forholdet mellem ret og politik er undergået store ændringer fra det 19. århundrede og frem. Under enevælden var retten et styringsmiddel for den politiske magt. Med

<sup>26</sup> Tim Knudsen (2000) s. 54.

indførelsen af den borgerlige demokratiske retsstat blev situationen snarere den, at retten blev stillet op over politikken og som rammegivende for både form og indhold af de politiske beslutninger. Under velfærdsstaten ændres forholdene endnu engang. Nu sættes politik og politiske institutioner klart over ret og domstole, og juristernes rolle præges af en stigende marginalisering”.<sup>27</sup>

Lovgivningens evne til at opfylde sociale mål blev i stigende grad understreget. Hvor den borgerlige retsstat var begrundet i forestillingen om markedsmekanismen som den bedste samfundsregulator, hvor rettens funktion var at understøtte det markedsdrevne samfund, så var rettens funktion i velfærdsstaten afledt af politisk erkendte sociale problemer. I et responsivt retssystem sker en forskydning fra afgørelsernes form til indhold. Gunilla Petersson har meget præcist skrevet om det ligeledes ændrede forhold mellem ret og politik:

”Rätssystemet förlorar också sin autonoma karaktär i relation till samhället. Istället för en rättsordning, som är indifferent i förhållande till sociala förändringar, ekonomiska och politiska konjunktursvängningar, innebär den responsive rätten ett system som påverkas av och svarar mot dylika skeenden”.<sup>28</sup>

En karakteristika ved en responsiv retsordning er, at forvaltningen af lovgivningen henlægges til statslige institutioner frem for domstole – i denne afhandling afspejlet ved Arbejderforsikringsrådet. I retssociologisk forstand bliver disse forvaltningsorganer af central betydning, da det er her lovgivningens sociale målsætninger skal føres ud i praksis.

### **2.2.3. Lovgivningens form: Ret og skøn**

I retssociologien er det almindeligt at sondre mellem to forskellige retsteknikker; en *detaljeret lovgivning* og en *rammelovgivning*.<sup>29</sup> En detaljeret lovgivning er kendetegnet ved en klar og entydig udformning, hvilket ofte modsvarer en intention hos politikerne om en styring af et ganske bestemt problemområde. Ulykkesforsikringsloven af 1898 var i denne optik rettet direkte mod ulykkesrisikoen i de farlige erhverv, hvilket betød, at loven blev ganske detaljeret, hvad angik listen i §4 over virksomheder og arbejdsforhold under loven. En detaljeret lovgivning begrænser handlefriheden for forvaltningsmyndigheden, der ikke har mulighed for at tage hensyn til de individuelle ulykkestilfældes eventuelt særlige karakter. På den anden side sikrer en detaljeret lovgivning i princippet ensartethed og gennemsigtighed i forvaltningen.

En rammelovgivning skal betragtes på en anden måde. Ved rammelovgivning forstås en lovgivning, hvor lovgiverne begrænser sig til formåls- og hensigtserklæringer (policy-mål), og i høj grad lader lovens paragraffer stå forholdsvis åbne. En rammelovgivning modsvarer

---

<sup>27</sup> Jørgen Dalberg-Larsen (2001), s. 9.

<sup>28</sup> Gunilla Petersson (1995) s. 24.

<sup>29</sup> Antoinette Hetzler (1984) s. 38-42.

typisk politiske og ideologiske motiver hos lovgiveren.<sup>30</sup> For igen at vende tilbage til Weber kan man sige, at en rammelovgivning kan afspejle den materielle rationalitet, idet forvaltningen har frihed til at realisere den socialpolitiske målsætning i de enkelte afgørelser. Det giver en større autonomi og fleksibilitet med hensyn til at reagere på ændringer i opfattelser af sociale problemer og afpasse forvaltningen af loven til samfundsmæssige forhold. Rammelovgivning giver embedsmænd i socialforvaltningen en vis grad af autonomi, men kan på den anden side give anledning til vilkårlige afgørelser og private vurderinger. Antoinette Hetzler har beskrevet dilemmaet:

”I ramlagstiftning, däremot, är lagans innehåll inte på förhand givet, och des form är i första hand utvecklad för att bära fram ett övergripande mål för rättstillämpningen. Men des form anger också i sig ett mål; den ålägger tillämparen att i praxis utveckla detaljtillämpningen på ett sätt som motsvarar det övergripande policymålet. Denna dynamik mellan form och innehåll sätter tillämpningsprocessen i fokus, och därmed tillämpningsaktörerna och deras beteende”.<sup>31</sup>

Forholdet mellem en detaljeret lovgivning over for en rammelovgivning kan desuden relateres til en af de ganske centrale spørgsmål i socialpolitik og socialforvaltning i perioden frem til 1933.

En meget udbredt forestilling er, at perioden 1890 til 1930 er kendetegnet ved en fremskridende bevægelse fra *skønsprincip* til *retsprincip* i sociallovgivningen – navnlig kendetegnet ved aldersrenteloven af 1922 og socialreformen i 1933.<sup>32</sup> Sondringen mellem de to principper går på, hvor udtømmende forudsætningerne for forvaltningsmyndighedernes afgørelser er bestemt ved lov eller bindende forskrifter.<sup>33</sup>

For en analyse af en social lovgivning bør det understreges, at skøn og ret kan ses i relation til det, som Bent Rold Andersen har kaldt de ’socialpolitiske filtre’, først og fremmest *tildelingskriteriet* og *udmålingskriteriet*.<sup>34</sup> En social rettighed indebærer et retskrav på en ydelse, såfremt borgeren opfylder visse betingelser. Men herefter kan der reelt tænkes fire positioner, hvis man kombinerer forholdet mellem skøn og ret med forholdet mellem tildeling og udmåling. Bent Greve har i nedenstående model kombineret forholdet mellem skøn og ret med de to socialpolitiske filtre.

---

<sup>30</sup> ibid. s. 39.

<sup>31</sup> Antoinette Hetzler (1990-91) s. 250. Se også Gunilla Petersson (1995) s. 30-33.

<sup>32</sup> Se eksempelvis Palle Bruus (2001), Jørn Henrik Petersen (2001). Det er også at nævne det vigtige skel mellem værdige og uværdige, der blev knæsat i 1890’erne. Industrialiseringens sociale slagside i slutningen af 1800-tallet overbeviste politikerne om, at ikke alle sociale problemer var lige selvforskyldte. Derfor indførtes i 1890’erne en række socialpolitiske reformer - navnlig alderdomsforsørgelsesloven fra 1891, hvorefter værdigt trængende ældre kunne modtage offentlig hjælp uden fattighjælps retsvirkninger. I årene fremover blev flere og flere persongrupper – ud fra tanken om uforskyldte sociale begivenheder - således udskilt fra den rene fattiglovgivning, der dog stadig bevaredes som det afskrækkende bundniveau i samfundet.

<sup>33</sup> Bent Rold Andersen (1973) s. 40.

<sup>34</sup> Ibid. s. 36. Rold Andersen nævner et tredje filter, personkredsen, men da der ikke altid er nogen klar sontring mellem personkreds og tildelingskriterium, behandles her personkredsen som et led i tildelingskriteriet.

Figur 6: Skøn og ret

		Tildelingskriterium	
		Faste regler	Skøn
Udmålingskriterium	Faste regler	A	B
	Skøn	C	D

Kilde: Bent Greve (2002) s. 30.

Position A markerer det ene yderpunkt med de totalt vurderingsfri ydelser efter faste takster, som eksempelvis i dansk sammenhæng indførelsen af folkepensionens mindstebeløb i 1956. I den modsatte ende finder vi eksempelvis alderdomsforsørgelsesloven af 1891, hvor både tildeling og udmåling havde et stærkt præg af skøn. Velfærdsstatens historie er ofte skrevet som den evolutionære udvikling af et socialt rettighedsbegreb i en bevægelse fra D til A.<sup>35</sup>

Ulykkesforsikringslovens uagtsomhedsparagraf må efter affattelsen i 1898 placeres i B. Loven overlod bestemmelsen af begrebet grov uagtsomhed til forvaltningens skøn. Men hvis tildelingskriteriet således blev opfyldt, bestod Arbejderforsikringsrådets rolle blot i at udmåle erstatningen ud fra et bestemt forhold mellem arbejderens årsløn og invaliditetsprocent.

I 1916 forsøgte man at definere, hvilke af arbejdernes handlinger, der skulle medføre indgreb i erstatningen, men ikke desto mindre blev både tildelingskriterium og erstatningsudmåling gjort mere skønsbaseret, hvilket placerer lovændringen i D. Pointen er, at selvom den socialpolitiske udvikling generelt bevægede sig i retning af retsprincippet i perioden 1890-1930, så kan der fremvises modsatrettede tendenser, og det er et interessant spørgsmål, hvorfor paragraffen i 1916 reelt havnede i D og desuden hvorfor den bevægede sig tilbage mod B i 1933, da man indskrænkede skønselementet på udmålingssiden.

---

<sup>35</sup> Betingelsen for, at vi kan operere med sociale love i modellen er, at de indeholder et retskrav for borgeren, såfremt visse betingelser opfyldes. Derfor kan den klassiske filantropiske almissetankegang ikke optages i modellen, da det for 1800-tallets filantroper var essentielt at pointere, at ingen pr. definition havde *ret* til noget som helst.

### 2.2.4 En sammenfattende model

Følgende model sammenfatter de tre perspektiver, som er beskrevet ovenfor.

Figur 7: Fra retsstat til socialstat

	Retsstat	Socialstat
<i>Ret og moral</i>	Formel rationalitet Procedure	Materiel rationalitet Indhold
<i>Ret og politik</i>	Autonom ret Domstole Markedslogik	Responsiv ret Statsinstitutioner Politisk intervention
<i>Ret og skøn</i>	Detaillov Præcise regler	Rammelov Policy-erklæringer

Jeg vil understrege, at der ikke er tale om en model, hvor den ene type afløste den anden 'overnight'. Der er tale om, at den *liberale, retsstatslige, formelle og autonome* ret kom under pres fra den *socialstatslige, materielle, responsive og interventionistiske* ret.

I en efterhånden klassisk artikel om den ideologiske baggrund for sociallovgivningen i Danmark i perioden 1890-1930, iagttog den amerikanske historiker Daniel Levine med forbløffelse den socialpolitiske udvikling, hvor staten i stigende grad interвенerede i det sociale liv:

"En naturlig følge er, at det ikke er nødvendigt at skelne klart mellem den private sfære og den offentlige sfære. Dette skel, denne mur, der næsten er et religiøst objekt i Amerika, og for den sags skyld også i England i nogen tid, forsvinder i de danske debatter om sociallovgivning. I stedet for en mur, har man et ubestemt, flytteligt, gennemtrængeligt overgangsområde".<sup>36</sup>

I USA var der tale om et anderledes og skarpt adskilt forhold mellem stat og samfund, og forklaringen var, at her stod fortalerne for det liberale retsstatsideal meget stærkt.<sup>37</sup> Helt så harmonisk som Levine fremstillede det, var det dog næppe – og hans konklusion må i høj grad vurderes i lyset af komparationen med det ganske anderledes amerikanske samfund. I virkeligheden var retsstatens og socialstatens principper ofte genstand for intense diskussioner, og i min afhandling vil jeg lægge vægt på at analysere udviklingen i dette *spændingsfelt*.

<sup>36</sup> Daniel Levine (1973) s. 205.

<sup>37</sup> Daniel Levine (1978).

### 2.2.5. Forvaltningens form: Bureaukrati og korporatisme

Jeg antager, at selve forvaltningsinstitutionens organisatoriske form har stor betydning for forvaltning af loven. Ikke mindst når der er tale om en rammebestemmelse, der giver forvalterne visse frihedsgrader.

Arbejderforsikringsrådet bestod af arbejdsmarkedsrepræsentanter og kongevalgte medlemmer. Til Arbejderforsikringsrådet var knyttet et sekretariat, der efterhånden voksede til et regulært kontor med en kontorchef og en stab af fastansatte embedsmænd. Det giver anledning til at overveje forholdet mellem en *bureaukratisk* forvaltning over for en *korporativ* forvaltning. Disse to organisationsformer agerer principielt set ud fra ganske forskellige logikker.

Med hensyn til den bureaukratiske forvaltning knyttes der igen an til Weber – denne gang for hans teori om den bureaukratiske organisationsforms udvikling. I takt med det moderne samfunds udvikling så Weber fremkomsten af en bureaukratisk forvaltning som en idealtypisk 'herredømmeform', i modsætning til tidligere patriarkalske og feudale forvaltningsformer.<sup>38</sup> Weber anså bureaukratiet som en *rational* måde at styre samfundet på. Weber anså bureaukratiet som sin samtids stærkeste organisationsform, og han udpegede seks kendetegn ved dets særlige funktionsmåde:

- Faste og klart adskilte kompetenceområder.
- Princippet om fast embedshierarki, med mulighed for appel af lavere myndigheders afgørelser.
- Embedsførelsen beror på dokumenter, der bevares i original eller koncept. Staben af embedsmænd ved en given myndighed samles i et 'kontor'.
- Embedsvirksomheden forudsætter fagligt skolede embedsmænd.
- Embedsvirksomheden lægger beslag på al embedsmandens arbejdskraft.
- Embedsmændene udøver deres embede efter generelle forvaltningsretlige regler.<sup>39</sup>

Bureaukratiets kendetegn bliver klare, når det beskrives i forhold til den forvaltningsstruktur, det stod i modsætning til, af Weber omtalt som den 'direkte demokratiske forvaltning'.<sup>40</sup>

Weber opfattede den demokratiske forvaltningsform som labil, ofte favoriserende velstillede borgere, der opfattede embedet som en speciel social prestige. Dette kunne

---

<sup>38</sup> Ved et herredømme forstod Weber en 'authoritarian power of command', Max Weber (1968b), s. 946. Det var kendetegnet, som Eastons berømte politikdefinition fra 1950'erne, ved en form for *accept* og *gyldighed*. Rene tvangsformer var således ikke legitime herredømmeformer. Weber var klar over et herredømmes sammenhæng med økonomisk magt, men modsat marxistiske teoretikere, hævdede han, at det var ikke enhver økonomisk magt, der medførte et herredømme og modsat heller ikke ethvert herredømme, der baserede sig på økonomisk magt.

<sup>39</sup> Max Weber (1968b) s. 956-958.

<sup>40</sup> Max Weber (1968b), s. 948. Ved dette udpeger han to karakteristika; for det første tanken om at alle i princippet er lige kvalificeret til varetage fælles anliggender og for det andet, at embederne besættes efter en turnusordning eller ved valg for korte embedsperioder.

imidlertid give anledning til en forvaltningspraksis præget af vilkårlighed og tilfældighed og under indflydelse af personlige relationer. Denne forvaltningsform, der havde de bedste vilkår i små enheder eller hvor forvaltningsopgaver var begrænsede, kom dog til kort ved den omfattende demokratiseringsproces, forstået som massesamfundets udvikling, der udvidede forvaltningsopgaverne i samfundet:

”The growing complexity of the administrative tasks and the sheer expansion of their scope increasingly result in the technical superiority of those who had training and experience, and will thus inevitably favor the continuity of at least some of the functionaries”.<sup>41</sup>

I takt med udvikling af massedemokrati og –samfund opstod den bureaukratiske organisationsform. Der ligger, som politologen Tim Knudsen påpeger, en *elitedemokratisk* forestilling bag Webers tankegang. Han nærede en mistanke til den direkte demokratiske forvaltning, som derimod er helt central for den *udviklingsdemokratiske* tankegang, der netop betoner, at borgere inddrages i demokratiske forvaltningsprocesser.<sup>42</sup> Webers idealtypiske bureaukratimodel foreskrev derimod en professionel distance til borgerne. Forvaltningens effektivitet øges med andre ord med graden af upersonlighed. Dette har utvivlsomt haft indflydelse på eftertidens læsninger af Weber, der ofte har betonet de knapt så flatterende sider af bureaukratiet som værende rigtigt, ineffektivt og centralistisk.<sup>43</sup>

Til dette vil jeg fremhæve to indvendinger. For det første, som også Eva Etzioni-Halevy har argumenteret for, at Weber selv advarede imod tendenser til embedsmandsvælde og var ganske klar over, at bureaukратиets potentielle magt over politikerne lå i deres ekspertise. Her ligger en latent mulighed for et herredømmeforhold, der - i modsætning til økonomisk og politisk magt – baserer sig på *viden*.<sup>44</sup>

For det andet vil jeg hævde, at ligesom der i Webers tekster ligger kimen til den ’bureaukratiske, instrumentelle og formalistiske embedsmand’, så finder jeg på den anden side desuden den ’rationelle, overvejende og sagligt tolkende embedsmand’:

”Decisive is that this ’freely’ creative administration (and possibly judicature) would not constitute a realm of *free*, arbitrary action and discretion, of *personally* motivated favor and valuation, such as we shall find to be the case among prebureaucratic forms. The rule and rational pursuit of ’objective’ purposes, as well as devotion to these, would always constitute the norm of conduct.”<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Max Weber (1968b) s. 951-952.

<sup>42</sup> Tim Knudsen (2000) s. 23.

<sup>43</sup> se Robert Merton (1940), Richard Crozier (1964). Ikke kun inden for forskningen ses denne tendens. Man behøver blot at gå til Franz Kafkas *Slottet* (1924) eller *Processen* (1925) for at se skønlitterære billeder af bureaukратиets bagside. Eller på vore egen breddegrader Hans Scherfigs *Den forsvundne fuldmægtig* (1938). For en behandling af litteraturens bureaukrati-forestillinger, se Torben Beck Jørgensen (1994).

<sup>44</sup> Eva Etzioni-Halevy (1985) s. 32ff.

<sup>45</sup> Max Weber (1968b) s. 979.

Der er her tale om et rationelt herredømme og ikke et personligt og vilkårligt. Netop fordi den bureaukratiske embedsmand står udenfor konflikten, er det muligt at træffe rationelle overvejelser – et 'sagligt skøn' for at bruge et moderne udtryk.

Det der binder form og handling sammen er rationalitet – den formelle såvel som den materielle. Men det ændrer ikke på det helt grundlæggende i denne sammenhæng, *at bureaukratiet arbejder på at træffe rationelle afgørelser ud fra ekspertviden, og eventuelt opstille regler for at sikre ensartethed og effektivitet*. En forvaltning baseret på sagkundskab, hvad enten den er juridisk, økonomisk eller medicinsk.

Den *korporative* forvaltning fungerer fundamentalt anderledes. I denne afhandling trækker jeg på den klassiske formulering fra Philippe Schmitter, der i 1970'erne forsøgte at bestemme korporatisme som et empirisk analytisk begreb, hvor det hidtil havde været brugt som et ideologisk udtryk om styreformer i autoritære samfund. Schmitter definerede det på følgende måde:

"In my work I have found it useful to consider corporatism as a system of interest and/or attitude representation, a particular modal or ideal-typical institutional arrangement for linking the associationally organized interests of civil society with the decisional structures of the state."<sup>46</sup>

Korporatisme-forskningen har ofte refereret til denne definition, hvor man beskæftiger sig med studier af, hvordan bestemte organiserede interesser får indflydelse på den politiske og - i nærværende sammenhæng specielt interessant - den administrative beslutningsproces.<sup>47</sup>

Korporatisme bruges om det forhold, at de organiserede interesser indtager nogle privilegerede og institutionaliserede pladser i lovforberedelse eller implementering af lovgivning. Dette står i modsætning til *pluralisme*, der betegner det modsatte, nemlig at der ingen privilegerede repræsentationsformer findes. Det betyder ikke, at interesseorganisationerne ikke har magt, men at udgangspunktet derimod er mere åbent.<sup>48</sup> Korporatismen er et udtryk for en bestræbelse på at integrere de organiserede interesser i såvel lovgivning som forvaltning, og derved forpligte de pågældende interesser på de resultater, der herved opnås. Det korporative indslag i Arbejderforsikringsrådet var udtænkt af Ludvig Bramsen, der så det som en vej til social fred, at arbejdsmarkedets parter blev taget i ed ved forvaltningen.

En korporativ – eller paritetisk - forvaltning er i modsætning til bureaukratisk forvaltning baseret på, at der træffes afgørelser, der bedømmes som rigtige af de parter, som loven angår. Bramsen forestillede sig, at hvis arbejdsmarkedets parter var repræsenteret, ville

---

<sup>46</sup> Philippe C. Schmitter (1974) s. 86.

<sup>47</sup> Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003) s. 13-14.

<sup>48</sup> Forholdet mellem pluralisme og korporatisme beskrives ofte i velfærdslitteraturen - eksempelvis af Esping-Andersen (1990) – som et forhold mellem liberalisme og konservatisme.



afgørelserne nyde en større accept i befolkningen. Afgørelserne må derfor – så vidt muligt! - accepteres af begge parter og *nærmere udtrykke et forhandlingskompromis frem for ekspertmæssige 'rigtige' afgørelser*.<sup>49</sup> Det vil sige, at der i hvert tilfælde må være tale om et kompromis mellem forskellige interesser frem for nødvendigvis ensartede afgørelser. Det er dog værd at understrege, at det først var fra 1916 at arbejdernes og arbejdsgivernes organisationer fik direkte indstillingsret til Arbejderforsikringsrådet. Indtil da var repræsentanterne udpeget af sygekassenævnet (de to arbejdere) og Indenrigsministeriet (de to arbejdsgivere). I praksis blev der dog valgt repræsentanter, der stod organisationerne ganske nær, og jeg mener derfor, at det giver mening at betragte Arbejderforsikringsrådet som et korporativt ledet organ allerede fra 1898.

Undersøgelsen af Arbejderforsikringsrådets forvaltning må derfor tage højde for nogle potentielle konflikttemaer i forholdet mellem korporative interesser og ekspertdiskurser. Det er en grundlæggende antagelse i afhandlingen, at der foregik en kamp om magten internt i Arbejderforsikringsrådet. I den politologiske litteratur kan man finde forskellige bud på, hvordan man kan angribe denne problemstilling. Jeg vil fremdrage to, som jeg mener er relevante i denne sammenhæng.

For det første en såkaldt *historisk institutionel* vinkel, der anskuer magtforholdet som et spørgsmål om *repræsentation*.<sup>50</sup> Den danske politolog Asbjørn Sonne Nørgaard har ud fra denne synsvinkel analyseret den danske arbejdsmiljølovgivning og arbejdsløshedsforsikring i perioden 1870-1995. Han argumenterer for, at både politiske interesser og interesseorganisationer kæmpede om den institutionelle kontrol med lovgivningen og implementeringen heraf. Det handlede for især arbejdsmarkedets parter om maksimering af positionel magt i offentlige institutioner - i høj grad med henblik på at få indflydelse på den politiske lovgivningsproces.<sup>51</sup>

Det andet perspektiv understreger den *vidensmagt*, der ophobes i institutioners embedsværk over tid. En række amerikanske politologer har kritiseret den historiske institutionalisme for ofte at være mere 'institutionel' end 'historisk', og for at betragte institutioner som redskaber for sociale gruppers politiske og økonomiske magt. Disse politologer undersøger derimod den innovative læringsproces og ideudvikling, der ofte finder sted i embedsværket.<sup>52</sup> Jeg vil specielt fremhæve Daniel P. Carpenters analyse af den amerikanske centraladministrations bureaukrati i perioden 1862-1928. Han afdækker her, hvordan traditionel institutionel forskning har undervurderet potentialet for bureaukratisk autonomi i institutioner og forvaltning. De organiserede interesser såvel som politiske

---

<sup>49</sup> Jørgen Dalberg-Larsen (2005) s. 305.

<sup>50</sup> Den historiske institutionalisme er blot en af en række retninger inden for den såkaldte ny-institutionalisme, se B.G. Peters (1999). Et centralt begreb inden for denne retning har i mange år været 'path dependency', der henviser til, at institutioner – defineret meget bredt - ofte vil have en tendens til at modsætte sig forandringer. Et eksempel kunne være skattefinansieringsprincippet i den danske velfærdsmodel, som viste sig at have en enestående historisk robusthed.

<sup>51</sup> Asbjørn Sonne Nørgaard (1997)

<sup>52</sup> Paul Pierson (2004), s. 4ff.

aktører havde ikke altid den fornødne magt til at kontrollere entreprenante bureaukrater. Desuden viser Carpenter, hvordan ledende embedsmænd har været i stand til gennem deres vidensmagt at få politikerne til at spørge efter det, som embedsmændene i grunden ønskede.<sup>53</sup>

Jeg mener at begge perspektiver er interessante, eftersom Arbejderforsikringsrådet på den ene side var involveret i det lovforberedende arbejde forud for ændringerne i 1916 og 1933. På den anden side sad der dagligt embedsmænd i kontoret, hvor der samledes en enorm viden om ulykkesforsikring.

### 2.2.6. Embedsmænd og politikere: Et bureaukratisk dilemma?

Man kan ikke skrive en afhandling om forholdet mellem politik og forvaltning uden at inddrage overvejelser om forholdet mellem politikere og embedsmænd. Ikke mindst i forbindelse med et socialpolitisk område, hvor responsive og materielle forventninger til forvaltningen er i vækst. Tim Knudsen har skrevet om netop forholdet embedsmænd og politikere i historisk belysning og har opstillet en model over to embedsmandstyper:

Fig. 9: To embedsmandstyper

	Klassisk bureaukrat	Politisk embedsmand
<i>Loyalitet:</i>	Systemloyal	Ministerloyal
<i>Orientering mod:</i>	Almenvel	Politiske målsætninger
<i>Dyd:</i>	Korrekthed	Ministerresponsivitet
<i>Ansættelsesform:</i>	Livstidsansat	Ansæt med valgperioder
<i>Handlingsform:</i>	Reaktiv	Proaktiv

Kilde: Tim Knudsen m.fl. (1997), s. 44

Den klassiske bureaukrat er som skåret ud af Webers neutralitetsetik, hvor embedsmanden ikke driver politik, men hvor en embedsmands ære lå i at udføre en opgave samvittighedsfuldt, korrekt og upersonligt. I det omfang den klassiske bureaukrat blev konfronteret med politik, så han sig selv som statens, almenvellets og systemets tjener og modvægt til det politisk-taktiske spil, som derimod den politiske embedsmand var dybt

<sup>53</sup> Daniel P. Carpenter (2001). Carpenter peger i øvrigt på, hvordan ledende eksperter og embedsmænd var i stand til at skabe stærke netværk på tværs af forvaltningsstrukturer og med inddragelse af forskellige sociale grupper i samfundet. Det er interessant at for denne periode finder man tilsvarende eksempler i europæisk og sågar nordisk sammenhæng. Eksempelvis *Verein für Sozialpolitik* i Tyskland, *Musée Social* i Frankrig, *The Fabian Society* i Storbritannien og *Centralförbundet för Socialt Arbete* i Sverige, se Dietrich Rueschemeyer & Ronan van Rossem (1996) og Marika Hedin (1998), Janet Horne (2002). I Danmark finder vi tilsvarende netværk i form af *Det sociale Sekretariat* og *Bibliotek*, der blev stiftet af en kreds omkring Fernando Linderberg og Harald Westergaard i 1898. Det skiftede senere navn til *Dansk Forening for Socialpolitik* og medlemskredsen talte mange af datidens førende socialpolitikere, socialøkonomiske eksperter og embedsmænd. Historien om dette socialpolitiske netværk mangler dog stadig at blive skrevet.

involveret i. Den politiske embedsmands stilling var netop bundet op på de politiske konjunkturer og fungerede i lige så høj grad som en *rådgiver* såvel som en forvalter.

I Danmark har der igennem det 20. århundrede ikke været tradition for politiske embedsmænd, i modsætning til en lang række andre europæiske lande. Tim Knudsen peger som forklaring i første omgang på forfatningskampen i 1880'erne og 1890'erne, der kompromitterede den elitære og paternalistiske embedsmænd, der som oftest var konservativ som regeringen. Da Venstre efter Systemskiftet i 1901 kom til magten opstod der for det andet nærmest et tavst kompromis mellem konservative embedsmænd og venstrepolitikere om det fornuftige i adskillelse af politiker- og embedsmandskarrierer og i det hele taget at embedsmænd holdt sig uden for politiske spørgsmål.<sup>54</sup>

Fremstillingen af to idealtypiske embedsmandsroller giver som Webers bureaukratimodel et måleredskab, der – med betydelige komparative analytiske fordele - kan placere forvaltninger på et kontinuum. Når jeg i denne afhandling undersøger forholdet mellem forvaltning og politik i et spændingsfelt mellem autonom og responsiv ret og formel og materiel rationalitet kræves en nuanceret forståelse af embedsmændenes rolle i relation til politik. Embedsmænd var således både neutrale forvaltere og selvstændige fortolkere.

Eva Etzioni-Halevy har i bogen *Bureaucracy and Democracy* behandlet forholdet mellem politik og forvaltning som et 'bureaukratisk dilemma':

” By democratic rules, bureaucracy is in a double bind: it is expected to be under the control of elected politicians and yet exempt from such control; it is expected to be subject to ministerial responsibility and yet accept responsibility for its own actions; it is expected to implement the policy devised by its elected political head and yet participate in the formulation of policy in its own right; it is expected to participate in the formulation of policy and yet be politically neutral; which is another way of saying that bureaucracy is expected to be politicized and non-politicized at one and the same time”.<sup>55</sup>

I denne afhandling kommer dette til udtryk på flere niveauer. Først og fremmest naturligvis i forbindelse med forholdet mellem Arbejderforsikringsrådet og ministeriet i forbindelse med ankesagerne – men også i forbindelse med Arbejderforsikringsrådets forslag til lovrevision forud for 1916-loven og igen i forbindelse med en ekspertgruppe, der kom med anbefalinger forud for lovændringen i 1933.

Eftersom jeg identificerer en konflikt internt i Arbejderforsikringsrådet mellem embedsmænd i kontoret og de korporative afdelinger, der netop er valgt for at varetage forskellige interesser, kan problemstillingen for så vidt også iagttages på dette niveau.

Endelig ses det også internt i ministeriet i relationen mellem embedsmænd og minister. Afhandlingen har dog fokus primært på de første to relationer, og berører kun perifert intraministerielle forhold.

---

<sup>54</sup> Tim Knudsen (2006) s. 141-142.

<sup>55</sup> Eva Etzioni-Halevy (1983) s. 92.

## 2.3. Frihed eller sikkerhed: Ulykkesforsikringens grundprincipper

### 2.3.1. Indledning

Udforskningen af velfærdsstatens historiske udvikling i Danmark tog i sin begyndelse udgangspunkt i klassiske opfattelser af socialpolitik, som understregede de økonomiske forsørgelsesperspektiver. Bent Rold Andersen fremhævede i 1962, hvad han anså som det centrale i socialpolitikken:

”Socialpolitikken hovedproblem har altid været og er stadig forsørgelsesproblemet. I ethvert samfund er der mennesker, der ikke kan eller har vanskeligt ved at forsørge sig selv, og der må tages stilling til, hvorledes forsørgelsen skal klares”.<sup>56</sup>

Hvordan skulle arbejderne klare sig igennem en periode, hvor indtægtsgrundlaget som følge af arbejdsløshed, sygdom, alderdom eller ulykke for en periode eller permanent forsvandt. 1960’ernes og 1970’ernes fokus på økonomiske velfærdsteorier var som Rold Andersen påpegede en konsekvens af, at de første generationer af socialpolitiske teoretikere var økonomer.<sup>57</sup> Senere har forskere som sociolog Gøsta Esping-Andersen påpeget, at økonomiske forklaringer kun til en vis grad kan forklare velfærdsstatens udvikling – og navnlig ikke variationer mellem velfærdsstater. Her må politiske og ideologiske forhold medtages og i denne forbindelse udformede Esping-Andersen sin berømte velfærdsstats-typologi, hvor han skelnede mellem socialdemokratiske/universelle, liberale/residuale og konservative/arbejds-markedsrelaterede velfærdsstatsregimer.<sup>58</sup> Inden for denne tankegang er socialpolitik i høj grad et instrument for mobilisering af sociale grupper i samfundet – en politisk magtstrategi. Nyere generationer af socialpolitiske teoretikere har imidlertid kritiseret denne politiske og økonomiske tilgang til socialpolitikken og udvidet perspektivet ved at inddrage sociologiske og risikoteoretiske perspektiver på socialpolitikken normaliserings – og socialiseringstiltag. Socialpolitikken har formentlig altid indeholdt en adfærdsregulerende dimension, lige fra det ’folkeopdragende’ ved den frivillige forsikring i 1890’erne til ’empowerment’-strategier i nutidigt socialt arbejde.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Bent Rold Andersen (1962), s. 29. Se også Frederik Zeuthen (1948), eller Jørgen S. Dich der definerede socialpolitikken meget snævert som en ”...økonomisk disciplin, der analyserer virkningerne af offentlige tilskud”, Jørgen S. Dich (1964), s. 34.

<sup>57</sup> Bent Rold Andersen (1973), s. 33.

<sup>58</sup> Gøsta Esping-Andersen (1990) s. 26ff. Det er værd i samme åndedrag at nævne den dansk-amerikanske historiker Peter Baldwin (1990), der gik i rette med Esping-Andersens fokus på velfærdsstaten i Skandinavien som et socialdemokratisk projekt, grundlagt med de rød-grønne alliancer i 1930’erne. Baldwin hævdede derimod, at baggrunden for den solidariske skandinaviske velfærdsstat må findes i den agrare middelklassens økonomiske interessekamp i 1880’erne og 1890’erne. Meget af den danske forskning op gennem 1990’erne har positioneret sig i forholdt til disse to forskningssynspunkter.

<sup>59</sup> se Mogens Rüdiger (2003), Kaspar Villadsen (2004).

Det er dog fælles for de fleste studier af velfærdsstatens historie, at man tager udgangspunkt i alderdomsforsørgelsesloven fra 1891. Her grundlagdes den danske models særlige kendetegn; et *skattefinansieret* og (*proto*)*universelt forsørgelsessystem* – i 1890'erne en uhørt enestående model i europæisk sammenhæng. Det er imidlertid underbelyst i forskningen, at velfærdsstaten også har et andet 'ben'; en *forsikringslinie*, der omfatter sygeforsikring, arbejdsløshedsforsikring – og ulykkesforsikring. Allerede her mener jeg, at der er grund til at nuancere opfattelsen af en samlet dansk model, da socialforsikringsprincippet var i samklang med, hvad man i slutningen af 1800-tallet kunne iagttage i en række andre europæiske lande – og navnlig Tyskland.<sup>60</sup>

I dette afsnit vil jeg fremstille og vurdere udforskningen af ulykkesforsikringen. Både hvad angår den danske lovgivning, men tillige vil jeg inddrage forskning om tysk, engelsk og fransk ulykkesforsikring. Dette munder ud i en opstilling af de to grundprincipper for ulykkesforsikring, der var dominerende i slutningen af 1800-tallet.

### 2.3.2. Dansk ulykkesforsikring i forskningen

Det første forsøg på at inddrage ulykkesforsikringslovgivningen i en mere systematisk forskningssammenhæng sker i Iver Hornemann Møllers *Klassekamp og sociallovgivning 1850-1970* (1981). Udgangspunktet for denne analyse er strukturmarxismen og Møller finder ikke overraskende forklaringen på ulykkesforsikringens udvikling i ”...klassernes relative styrke på det økonomiske, ideologiske og politiske niveau.”<sup>61</sup> Således kommer lovgivningens udvikling til fremstå som et eksempel på de herskende klassers 'revolutionsforsikring'.

Hornemann Møller finder, at lovgivningen gennemgik forbedringer, når arbejderklassen stod stærkt og omvendt nedskæringer, når den stod svagt. Således skyldtes den store udvidelse i 1916 en radikal-socialdemokratisk alliance og nedskæringerne i 1927 en stærkt liberal regering. Her overser Møller dog, at 1916-loven havde været forberedt siden Venstres indenrigsminister Jens Jensen-Sønderup i 1910 havde bedt Arbejderforsikringsrådet om at udarbejde et lovforslag. Møllers entydige fokus på forholdet mellem forsikringens omfang og ydelsesniveau på den ene side og de politiske konjunkturer på den anden kan heller ikke give nogen tilfredsstillende forklaring på, hvorfor et tysk-inspireret ulykkesforsikringsforslag blev afvist i 1891, og at det blev på et andet grundlag, at en lov kom til verden i 1898. Her

---

<sup>60</sup> Forsikringsformen var i øvrigt fremherskende på mange områder af samfundslivet i Danmark længe før den moderne statslige sociallovgivning brød igennem i 1890'erne. Fra 1850 og frem eksisterede ud over en håndfuld statslige anstalter, som eks. Statsanstalten for Livsforsikring, et vidtforenet netværk af gensidig forsikring, hvor det centrale var, at man hæftede kollektivt for hinanden. Kreaturforsikring, løsøreforsikring, begravelseskasser og sygekasser på gensidigt grundlag skal ifølge historiker Anne Løkke ses som en vigtig faktor i samfundets moderniserings- og demokratiseringsproces, hvor langt størstedelen af tryghedsydelse frem til 1950'erne blev leveret af forsikringsordninger. Den sociale forsikring blev bredt i det politiske spektrum anset for det primære redskab til at holde folk på rette kurs i livet. Selv socialreformen i 1933 er først og fremmest en forsikringslov, der udtrykte Steinckes ide om, at socialforsikringens principper havde moralske og opdragende effekter, Anne Løkke (2004) s. 34-35.

<sup>61</sup> Iver Hornemann Møller (1981) s. 13.

giver det *strukturorienterede* udgangspunkt nogle problemer, og jeg vil hævde, at det *aktørprægede* politiske niveau omkring de sociale reformer reelt var ganske afgørende for form og tidspunkt.

Møller beskæftiger sig qua sin tilgang ikke meget med Arbejderforsikringsrådet, ud over at han bemærker, at det var det første korporative organ i socialpolitikken. Næste gang han nævner det, er i forbindelse med socialreformen i 1933, der betød,

”...at Arbejderforsikringsrådet blev afløst af et direktorat til sagernes behandling i første instans og et paritetisk sammensat Ulykkesforsikringsråd som ankeinstans. Med direktoratsoprettelsen skete der en forskydning af indflydelse fra arbejdernes og arbejdsskøbernes organisationer til embedsmændene”.<sup>62</sup>

Møller viser dog ikke hvorfor det forholdt sig således, og der synes at ligge den antagelse bag, at en direktoratsoprettelse *i sig selv* nærmest pr. definition signalerede en magtforskydning. Jeg gør her en del ud af dette synspunkt fra Møllers side, idet min undersøgelse peger i en anden retning, således at direktoratsoprettelsen var et bevidst forsøg på at bremse embedsmændenes magt!

I et traditionelt forskningsperspektiv fremstår ulykkesforsikringen som en politisk reaktion på den voksende industriarbejderbefolkning i samfundet. Det gælder således også for kultursociolog Hanne Sommermarks *Arbejdsskadeforsikringen gennem 100 år* (1989), der giver et fortrinligt overblik over lovgivningens udvikling siden 1898, hvor hun specielt undersøger lovgivningens principper i relation til politiske og økonomiske forhold, det vil sige den industrielle udvikling og de politiske styrkeforhold i perioden. Hovedtesen lyder:

”Forbedringer på lovgivningsområdet gennemføres, når der er økonomisk fremgang, arbejderklassen styrket og/eller Socialdemokratiet har (helt eller delvis) regeringsmagten”.<sup>63</sup>

Analysen har sin styrke ved at være ganske detaljeret hvad angår det politiske lovforberedende arbejde, det vil sige de politiske partiers argumentation og idegrundlag, og lovenes forsikringsmæssige indhold, form og udvikling. Det er på denne måde en typisk politisk historisk analyse, og den ligger her i forlængelse af Hornemann Møller, dog vel at mærke med mere historisk grundighed og uden den teoretiske strukturmarxisme, som Møller tog udgangspunkt i. Desværre har Sommermarks bog den svaghed, at den anlægger en rent redegørende og deskriptiv tilgang, og man savner analytiske perspektiver.

Den dansk-amerikanske historiker Peter Baldwin finder i sin *The Politics of Social Solidarity* (1990) plads til en behandling af den danske lov fra 1898, selv om Baldwins genstandsfelt egentlig er en komparativ historisk analyse af pensionslovgivning i en række

---

<sup>62</sup> *ibid.* s. 134.

<sup>63</sup> Hanne Sommermark (1989) s. viii.

europæiske lande. Årsagen til Baldwins ekskurs er, at en begrænset arbejdsgiverfinansieret ulykkesforsikringslov for ham repræsenterer et iøjnefaldende modstykke til den solidariske, skattefinansierede lov om alderdomsforsørgelse fra 1891. Baldwin ser to forklaringer på dette.

Den første forklaring handler om landbrugets økonomiske interesser. I 1891 kunne gårdmandsklassen se en fordel i skattefinansiering, der ville flytte en del af finansieringsbyrden over på bybefolkningen. Og 1891-lovens protouniversalisme forklares derved, at alderdomsforsørgelsen skulle forbedre landarbejderbefolkningens forhold på landet og hindre afvandring til byerne.<sup>64</sup> De samme interesser var ikke tilstede på ulykkesforsikringsområdet, hvor landbruget ikke havde nogen økonomisk omfordelingsinteresse i en model baseret på arbejdsgiverfinansiering. Hertil kommer den anden forklaring, som understreger, at arbejdsulykkesområdet havde en anden risikoprofil end alderdomsområdet:

”Accident insurance was unable to follow the solidaristic course set by pensions because of the clarity and partially voluntary nature of the risk incidence involved. Pensions covered a universally probable eventuality whose variation according to class was little understood. For work accidents, in contrast, risk differentials among social and occupational groups were not only stark, but also in large measure an outcome of the individual entrepreneur’s choice: what business to pursue, how to balance the relative merits of safety, efficiency and profit.”<sup>65</sup>

Hvor Møller og Sommermark lagde vægt på strukturelle økonomiske og politiske udviklingstræk, understreger Baldwin således de forskellige aktørers opfattelse af deres placering i bestemte risikokategorier.<sup>66</sup>

Jeg mener imidlertid, at Baldwin overser de stærke ideologiske motiver, der drev Ludvig Bramsen, der var den absolut drivende person i lovforberedelsen. Bramsen var stærk tilhænger af, at omkostningerne ved en ulykkesforsikring skulle lægges på arbejdsgiverne. Der var rent faktisk en mulighed for en skattefinansiering af en landbrugsulykkesforsikring i midten af 1890’erne, hvilket *blev støttet* af en del venstrefolk men reelt udmanøvreret af Bramsen. Han overser også, at I.C. Christensen næppe ønskede en landbrugslov, før Venstrereformpartiet var kommet til magten. Baldwin overser også, at den konservative læge og socialstatistiker Th. Sørensen i 1880’erne havde vist, at landbrugsarbejde bestemt ikke var ufarligt – i hvert fald hvad angik tyende og daglejere.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Et politisk motiv, der gik ud på at bremse socialdemokraternes agitation blandt landarbejderne, spillede også en rolle, men indtager en mere tilbagetrukket rolle i Baldwins analyse.

<sup>65</sup> Peter Baldwin (1990) s. 81.

<sup>66</sup> Baldwin anvendte i sin bog det analytiske begreb risikokategori frem for social klasse. Befolkningens socialpolitiske profil var i højere grad bestemt af erkendelsen af muligheden for at blive ramt af en social begivenhed, end det var bestemt af tilhørsforholdet til social klasse, Peter Baldwin (1990) s. 10ff.

<sup>67</sup> Baldwin synes tilmed at have misforstået udviklingen i relation til den tyske model. Han skriver, at den konservative regering i slutningen af 1880’erne fremlagde et universelt skattefinansieret forslag på baggrund af

Forskningsstatus over den danske ulykkesforsikring må for det første betegnes som mangelfuld, og det er årsagen til, at min egen gennemgang af lovgivningen ikke kun berører selve uagtsomhedsparagraffen, men fremstiller et generelt billede af udviklingen – og navnlig i relation til den tyske model. For det andet bærer forskningen – på nær Baldwins studie af 1898-lovens forhistorie – præg af *strukturelle* forklaringslementer. Det har naturligvis sin berettigelse, men ikke desto mindre har jeg valgt at lægge mere vægt på *aktørsiden*, og i særdeleshed diskussionerne mellem politikere og embedsmænd og eksperter vedrørende ulykkesforsikringslovgivningens mål og midler.

### 2.3.3. Ulykkesforsikring i den internationale forskning

I dette afsnit vil jeg fremstille den internationale forskning. Der er tale om forskning fra forskellige teoretiske udgangspunkter og med afsæt i forskellige forskningstraditioner, men jeg vil fremhæve en række værker og problemstillinger i det omfang, de belyser nærværende afhandlings problemstillinger. Jeg vil skelne mellem tre forskellige analyseperspektiver; et magtteoretisk, socialøkonomisk-sociologisk og et politisk-ideologisk perspektiv.

#### 2.3.3.1. Et magtteoretisk perspektiv

Bill Sund og Klas Åmark har foretaget en analyse af den svenske ulykkesforsikringslovgivnings udvikling i bogen *Makt och arbetsskador under 1900-tallet* (1990). Sverige fik i 1901 en lov, der som den danske dækkede industriarbejdere og hvilede på princippet om, at arbejdsgiverne skulle dække omkostningerne ved arbejdsulykker.

Sund og Åmark tager afsæt i to magtteoretiske aspekter. For det første en klassisk *magt-ressourceteori*, som forklarer samfundsmæssig udvikling som drevet af samfunds-gruppers mobilisering af økonomiske og politiske ressourcer i kampen om fordeling af værdier i samfundet. Dette perspektiv står helt centralt i forestillingen om den socialdemokratiske arbejderbevægelses afgørende betydning for opbygningen af velfærdsstaten i Skandinavien.

Det andet perspektiv betragter magt som en *styringsrationalitet*, hvorefter samfundet består af forskellige systemer, der opererer ud fra forskellige logikker. Her sondres mellem marked og stat som to overordnede kategorier. Inden for hver skelnes der igennem mellem konkurrence og kontrakt (marked) og demokrati og forvaltning (politik).<sup>68</sup> Loven af 1901

---

den 2. arbejderkommissions anbefalinger. Dette blev frem mod 1898 "...whittled down to become a mere industrial employers liability law of the sort, that had been passed in Germany two decades earlier", Peter Baldwin (1990) s. 82. For det første var Ingerslevs forslag fra 1888 ikke skattefinansieret og universelt, men mindede i højere grad om den tyske tvangsforsikringsmodel. Og dertil kommer, at loven i 1898 var formet i skarp opposition til netop denne tvangsforsikring. Baldwin er her muligvis fanget mellem en rigid opfattelse af *forsikring som tysk* og *forsørgelse som dansk*. Men det betyder ikke, at en dansk forsikringslov nødvendigvis først og fremmest skal opfattes som 'tysk'. Baldwin burde nok have holdt sig til pensionslovgivningen, hvor hans analyser unægtelig virker en del stærkere.

<sup>68</sup> Bill Sund & Klas Åmark (1990) s. 10-16.



markerede således i udgangspunktet en politisk demokratisk styring af arbejdsulykkesproblemet.

Eftersom institutionaliseringen af arbejdsskadesystemet stort set var udviklet inden socialdemokraterne overtog magten, kan man ikke tillægge den traditionelle magtressource-teori vedrørende arbejderklassens mobilisering den afgørende forklaringsværdi. Det virker mere frugtbart at se udviklingen som kamp mellem forskellige styringsrationaliteter. Sund og Åmark understreger:

”Skal de politiska lösningarna domineras av en direkt styrning af politikerna genom ett demokratisk styrsystem, eller av en styrning av ämbetsmän och statliga myndigheter genom förvaltningens styrsystem? Här sker också en systematisk förskjutning över tid, från demokrati till förvaltning, och sedan en förskjutning från ett centralstyrd regelverk och en centralstyrd tillämpning till lokala lösningar”.<sup>69</sup>

Bill Sund og Klas Åmarks analyse har således været med til at forme et centralt tema i min undersøgelse, forholdet mellem politikere og embedsmænd. Selv om deres konklusioner er baseret på udviklingen over en lang periode i det 20. århundrede og min undersøgelse slutter i 1933, er det værd at bemærke, at forvaltningens embedsmænd i Danmark meget tidligt indtog en helt central rolle. Fra 1898 var det *Arbejderforsikringsrådet*, der fortolkede alle lovens i praksis. I Sverige var det indtil 1918 de ordinære *domstole*, der løste fortolkningsspørgsmål.

### **2.3.3.2. Et socialøkonomisk-sociologisk perspektiv**

I Frankrig vedtog parlamentet en ulykkesforsikringslov i 1898. Der har i forskningen været stor opmærksomhed omkring denne lovs tilblivelse, og det skyldes ganske enkelt, at det var den første moderne sociale lov i Frankrig. I årene efter nederlaget i den tysk-franske krig 1870-1871 og nedkæmpelsen af Pariserkommunen i maj 1871 havde det franske samfund været præget af lammende politisk splittelse mellem forskellige republikanske grupper på den ene side og arbejderbevægelsen på den anden. Først da en såkaldt *social-radikal* bevægelse med Leon Bourgeois i spidsen kom til magten i midten af 1890'erne kom reformer på dagsordenen.

En række historikere og sociologer har analyseret denne lov som et udtryk for en speciel fransk tradition for 'velfærdsstatsbygning', der ofte kaldes *solidarismen*, som i bred forstand betegner en udvikling, hvor velfærdsstaten gennemføres og formidles af en stærk centralstat. Solidarismen var den franske radikalismes forsøg på at opstille en videnskabelig og rationel socialfilosofi, som kunne bygge bro mellem det borgerlige demokrati og arbejder-

---

<sup>69</sup> ibid. s. 136-137.

bevægelsen. Ideens historie i Frankrig er snævert forbundet med Durkheims begreber om organisk solidaritet og den sociale arbejdsdeling.<sup>70</sup>

Den franske lov fra 1898 var en forsikringslovgivning i stil med den danske fra samme år. Foucault-inspirerede sociologer som Francois Ewald og Jacques Donzelot ser den sociale forsikringsteknik som solidarismens forsøg på at opbygge en social solidaritet, baseret på den gensidige afhængighed i det arbejdsdelte industrielle samfund.

Ifølge Donzelot skal baggrunden for den franske lov findes i en ny sociologisk opfattelse af arbejdslivets risici. Det industrielle arbejde gjorde aktørerne indbyrdes afhængige af hinanden. I modsætning til traditionelt landbrugsarbejde og simpelt håndværk havde industrialiseringens arbejdsdeling medført, at ingen fuldstændigt beherskede sit arbejde og som følge heraf heller ikke kunne tilskrives det totale ansvar. Den sociologiske inspiration fra franske 1800-tals sociologer og socialøkonomer er tydelig i Donzelots arbejde:

”From the moment that social problems are viewed from the angle of interdependence between people, rather than in terms of the argument about individuals’ respective duties and faults, the insurance technique offers a considerably *more effective* and *more moral* kind of solution. It makes it possible to take in account the social division of labour and the organic solidarity that, as Durkheim explained, derives from it, rather than, as liberal ideology would like, being confined solely to the register of individual contracts which is only secondary and derivative in relation to that primary solidarity.”<sup>71</sup>

De forskere, der arbejder inden for denne tradition lægger vægt på afgørende ændringer i videnskabelige ekspertdiskurser. Det væsentlige undersøgelsesobjekt er i høj grad, hvordan videnskabens landvindinger skaber nye repræsentationsformer for samfundet og for politik. Det undersøges hvordan sociologiske begreber og i høj grad også socialstatistiske undersøgelser skabte nye forestillinger om samfundet.<sup>72</sup>

Ifølge Anson Rabinbach med den interessante tilføjelse, at netop arbejdsulykkesforsikringen frem til Første Verdenskrig var et *socialt laboratorium*, hvor europæiske sociale eksperter forsøgte at omsætte nye socialvidenskabelige og medicinske landvindinger til praksis.<sup>73</sup>

### 2.3.3.3. Et politisk-ideologisk perspektiv

Den britiske historiker E. P. Hennock fremlagde i sin bog *British Social Reform and German Precedents* (1987) et sammenlignende perspektiv på ulykkesforsikringslovgivningen i de to

---

<sup>70</sup> Jacques Berg (1968), J.E.S. Hayward (1961), Janet Horne (2002). Det er kendt, at solidarismen også gav inspiration til visse danske radikale og intellektuelle, såsom P. Munch og Georg Brandes, men noget præcist billede af, om danske socialteoretikere og politikere i bredere forstand var inspireret af solidarisme, ved vi ikke meget om endnu, se Carsten Stauer (1980) Herman Schmid (1997).

<sup>71</sup> Jaques Donzelot (1988) s. 401.

<sup>72</sup> Se Anson Rabinbach (1996), Anne Løkke (2002).

<sup>73</sup> Anson Rabinbach (1990) s. 227-228.

mest industrielt udviklede lande i perioden; Tyskland og Storbritannien.<sup>74</sup> Hennock stiller spørgsmålet: Hvorfor udvikledes to forskellige systemer i disse lande?

Hennock finder svaret i to forskellige ideologiske og politiske traditioner. For det liberale Storbritannien var det ikke selve forsikringsprincippet, der var problemet men derimod det tyske systems *obligatoriske* natur: "German social insurance was different from comparable British institutions not because it was *insurance* but because it was *compulsory*".<sup>75</sup>

Den tyske lovgivning havde med love fra 1883 og 1884 skabt et system, hvor arbejderen var tvunget ind i medlemskab af en sygekasse, hvortil han betalte bidrag, og denne forsørgede ham de første 13 uger efter en ulykke. Derefter forsørgedes han af de såkaldte *Berufsgenossenschaften*, der var tvungne arbejdsgiversammenslutninger, der pålagde medlemmerne kollektivt at udrede udgifter til forsørgelse af tilskadekomne arbejdere.

Den tyske ulykkesforsikringslov var et led i den tyske konservative regerings forsøg på at stække den socialdemokratiske arbejderbevægelses fremvækst. Esping-Andersen har beskrevet den tyske model som en korporativ-konservativ model, der havde til formål at integrere arbejderklassen i staten og binde arbejderne til statslige ydelser.<sup>76</sup> Den tyske historiker Eve Rosenhaft giver i en oversigt over tysk socialpolitik udtryk for den typiske tolkning af Bismarks reformer:

"His explicit aim was to reduce the attractiveness of revolutionary programmes by providing benefits from above that would place workers in a relationship of direct dependency on the state and consolidate their allegiance to it".<sup>77</sup>

Man kan naturligvis diskutere, i hvor høj grad der var tale om en sådan *revolutionsforsikring*, men der er næppe tvivl om, at den tyske model var indlejret i en statskonservativ tradition. E. P. Hennock påpegede desuden, at den tyske arbejderbevægelse omkring 1880 var væsentlig dårligere organiseret end den britiske. Dertil kommer en tysk bureaukratisk tradition, der var Storbritannien fremmed. I Storbritannien stod en liberal frivillighedskultur meget stærkt, eksempelvis i de gensidige arbejderforeninger – de såkaldte *friendly societies*. Ifølge Hennock med et klart folkeopdragende sigte:

"The capacity to look ahead, to restrain impulsive desires for the sake of future good, and to associate with like-minded people for a common purpose, in other words foresight, thrift, orderliness, and co-operation, were valued both for themselves and for the contribution that they made to the good of society. The growth of mutual-aid associations was widely regarded as one of the most important indicators of social progress".<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Litteraturen om engelsk og tysk sociallovgivning er enorm. Især i 1980'erne – 100 år efter Bismarcks reformer – har der været en særlig forskningsintensitet. Hennock er valgt, da han detaljeret sammenligner ulykkesforsikringen i de to lande.

<sup>75</sup> E. P. Hennock (1987) s. 7.

<sup>76</sup> Gösta Esping-Andersen (1990) s. 26f.

<sup>77</sup> Eve Rosenhaft (1994) s. 28.

<sup>78</sup> E. P. hennock (1987) s. 8.

Debatten om Chamberlains ulykkesforsikringsforslag i midten af 1890'erne var præget af hensynet til, at man ikke ville lægge hindringer i vejen for den britiske frivillighedskultur. En tysk model ville således have en "de-mutualiserende" effekt på arbejdernes selvhjælpsbestræbelser.<sup>79</sup> Den engelske lov fra 1897 var derfor en liberal løsning, hvor loven udelukkende fastslog, at arbejdsgivere i industrien havde erstatningspligt ved hændelige ulykker, men i øvrigt stillede arbejdsgiverne frit hvad angik opfyldelsen af denne pligt. Der blev ikke taget initiativ til oprettelse af statslige institutioner i stil med den tyske *Reichsversicherungsamt* eller det danske Arbejderforsikringsrådet.

Direktøren for den tyske rigsforsikringsanstalt Tonio Bödicker kommenterede denne lovgivning på følgende måde: "What to become of the poor man if his employer cannot pay him?"<sup>80</sup> Bödicker slog her ned på et ganske centralt spørgsmål, der angik et trade-off mellem hensynet til friheden for arbejdsgiveren eller sikkerheden for arbejderne. Begge dele kunne ikke opnås samtidig. Da det britiske parlament i maj 1897 vedtog ulykkesforsikringsloven, udtalte den liberale politiker H. H. Asquith om valget af en frivillig ordning frem for en obligatorisk:

"The German system may be very well suited to the economic and social conditions of that country, but its adoption here – resting as it does on the double foundation of compulsory grouping and centralised control - would require us to fly in the face of the traditions and the living tendencies of British industry...The Government were perfectly right in discarding that feature of the German system, although it must be admitted that in doing so they have been obliged to deprive the workman of a security which, under the German system he undoubtedly enjoy".<sup>81</sup>

Det var en problemstilling, der ofte blev genstand for debat. I starten af 1900-tallet begyndte britiske embedsmænd og eksperter at argumentere for den tyske model, hvorimod de borgerlige politikere fastholdt det liberale princip - også selv om den tyske model efterhånden generelt vandt indpas på andre områder. Lloyd George fik i 1911 sin "National Insurance Act" gennemført på tvangsforsikringens grund i forbindelse med sygeforsikring og arbejdsløshedsforsikring. Hvorfor skete det ikke på ulykkesforsikringsområdet, hvor embedsmænd havde afsløret store problemer med at sikre arbejderne. Forklaringen var dels stadig en politisk modstand mod at binde arbejdsgiverne, men i øvrigt var forklaringen først og fremmest en særdeles mangelfuld indsamling af statistik vedrørende lovens virkninger. Der blev ikke truffet foranstaltninger for at indsamle og offentliggøre materiale fra de 'county courts', der behandlede sagerne, og heller ikke hvad angik forsikringsselskabernes

---

<sup>79</sup> Den norske politolog Stein Kuhnle har fremsat teorien om, at obligatoriske forsikringsordninger hæmmes af dels liberale traditioner og dels eksistensen af frivillige selvhjælpsforeninger. Her finder Kuhnle årsagen til, at Norge i 1894 valgte det tyske spor, Stein Kuhnle (1983), s. 135ff.

<sup>80</sup> E.P. Hennock (1987) s. 65.

<sup>81</sup> *ibid.* s. 102.

oplysninger. Erfaringerne fra ulykkesforsikringen kunne derfor vanskeligt formidles til den politiske offentlighed.

På baggrund af blandt andet Hennock kan jeg opstille to generelle modeller for ulykkesforsikring. I samtiden blev den tyske *sociale* model og den britiske *liberale* model opfattet som de to grundprincipper, enhver diskussion om ulykkesforsikring måtte tage stilling til.

Figur 9: Ulykkesforsikringens grundprincipper

	Det liberale princip	Det sociale princip
<i>Forsikringens organisation</i>	Privat / frivillig	Offentlig / obligatorisk
<i>Arbejdsgivers erstatningspligt</i>	Individuel	Solidarisk
<i>Lovens dækning</i>	Hændelige ulykker	Alle ulykker
<i>Ydelsen</i>	Erstatning	Forsørgelse
<i>Sagers afgørelse</i>	Forsikringsselskaber	Statsinstitution
	Domstole	Voldgift

Det liberale princip tilstræber en begrænset statslig regulering og overlader organiseringen til det frivillige private initiativ. Erstatninger for tabt arbejdsevne ydes som en kapital en gang for alle – ud fra tanken om forsikring som en driftsomkostning. Afgørelsen af sager er i første omgang overladt til forhandlinger mellem arbejder og arbejdsgiver, det private forsikringsselskab eller en sag for de ordinære domstole. Arbejdsgiveren er pålagt en i princippet individuel erstatningspligt efter hændelige skader, hvilket betyder, at almene retsregler for retstridig skadestilføjelse stadig gælder for den personlige skyld.

Det sociale, tyske princip er ganske anderledes. Her er arbejdsgivere obligatoriske medlemmer af forsikringsforbund, hvorigennem arbejdsgivere solidarisk dækker alle ulykker for arbejderne, hvilket betyder en ophævelse af erstatningsretlige regler. Arbejdernes erstatningsret gik ikke som i det liberale princip direkte på arbejdsgiveren, men på forsikringsforbundet. Ydelserne har karakter af forsørgelse af arbejderne og udbetales som renter, så længe arbejderen er uarbejdsdygtig. Afgørelser af ulykkessager må i sagens natur foregå i statslige institutioner.

Kun Tyskland indførte en lov på det rene sociale princip og England på det liberale princip, mens den øvrige europæiske lovgivning indtog forskellige mellempositioner.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Norge og Østrig lagde sig tæt op ad den tyske model, hvorimod Danmark og Frankrig lændede sig mest op ad den engelske model.

I min behandling af den danske lovgivnings historiske udvikling vil jeg for det første undersøge, hvorfor Danmark valgte en model, der lå tættest på det liberale princip. Det er desuden hensigten at undersøge, om konflikter mellem politik og forvaltning også manifesterede sig i relation til ulykkesforsikringens to grundprincipper, som det eksempelvis skete i Storbritannien i starten af 1900-tallet.

## Kapitel 3. Kildemateriale

### 3.1. Lovgivning og debat

Materialet er her i første omgang 'det sædvanlige', det vil sige Rigsdagstidende og diverse offentliggjorte betænkninger. Med hensyn til sidstnævnte skal nævnes den 2. arbejderkommissions betænkning fra 1887, Arbejderforsikringsrådets betænkning fra 1911 og Ulykkesforsikringsudvalgets betænkning fra 1930. Disse tre betænkninger dannede baggrund for de politiske debatter forud for 1898, 1916 og endelig 1933.

I fremstilling af de politiske diskussioner er desuden anvendt materiale fra private personarkiver og brevsamlinger. Her tænker jeg først og fremmest på Chresten Bergs arkiv, der indeholder en brevveksling mellem Ludvig Bramsen og Berg fra foråret 1891. Desuden Bramsens brevsamling, der fortæller om Bramsens syn på diskussionerne i 1890'erne. I behandlingen af 1916-reformen har materiale i Jens Jensen-Sønderups arkiv givet værdifulde oplysninger om interne stridigheder i Arbejderforsikringsrådet forud for betænkningen i 1911. Sidst har K. K. Steinckes efterladte papirer bidraget til at tegne et billede af hans opfattelse af ulykkesforsikringen i relation til socialreformen i 1933.

Den offentlige debat om ulykkesforsikring er fulgt gennem tidsskrifter og avisindlæg. Der er særlig grund til at fremhæve *Tidsskrift for Arbejderforsikring*, der blev grundlagt på initiativ af Arbejderforsikringsrådets embedsmænd, og desuden senere blev tidsskriftet for hele det sociale område, fra 1924 under navnet *Socialt Tidsskrift*. Tidsskriftet begyndte at udkomme i 1905 og blev hurtigt et centralt debatforum for embedsmændene i den sociale forvaltning.

Desuden skal nævnes forsikringsbranchens mange tidsskrifter, hvor man finder partsindlæg fra branchen gennem hele perioden – i tidsskrifter som *Assurandøren*, *Dansk Forsikringstidende*, *Assurancetidende*, *Fra Forsikringsverdenen*, *Dansk Assurance* og *Ugebladet Forsikrings-Kongressen*. Ofte var der et vist sammenfald mellem de artikler, der bragtes i disse blade og i organer som *Arbejdsgiveren* og den borgerlige avis *Nationaltidende*. Desuden redigerede forsikringsdirektør V. E. Gamborg den ugentlige rubrik "Forsikrings-Tidende" i *Politiken*. Her blev der navnlig i årene op til lovændringen i 1916 bragt mange artikler om ulykkesforsikring.

Arbejderbevægelsens synspunkter kan følges i materiale i LO's arkiv, i bladet *Arbejderen*, men af særlig interesse har været *Social-Demokratens* rubrik "Arbejder-Risiko", som fra august 1899 og frem til ca. 1910 jævnligt bragte oplysninger om arbejdsulykker og konkrete sager. Det skal siges, at der ikke yderligere er foretaget nogen systematisk søgning i de store dagblade. Dette fravalg er begrundet i, at ulykkesforsikringen trods alt sjældent nåede frem til avisspalterne.

### 3.2. Hvor ofte statuerede Arbejderforsikringsrådet grov uagtsomhed?

Ifølge ulykkesforsikringsloven af 1898 skulle Arbejderforsikringsrådet hvert år udarbejde en beretning: ”I denne skal særlig hvert enkelt Tilfælde, som har været forelagt Raadet, opføres, og den trufne Afgørelse meddeles”.<sup>83</sup> Disse beretninger er den officielle og trykte kilde til Arbejderforsikringsrådets fortolkning og brug af uagtsomhedsparagraffen. Beretningerne består af tre dele. Først og fremmest en oversigt over Arbejderforsikringsrådets virksomhed, herunder opgørelser over anmeldelser, erstatninger, udgifter og regnskab. Herefter et bilag 1, der indeholder en statistisk oversigt over samtlige afgørelser. Til sidst et bilag 2, der indeholder et specifikt udvalg af retlige og medicinske sager af principiel betydning. Her findes ofte en mindre *argumentation* for de trufne afgørelser.

Ikke alle dele er imidlertid bevaret. De statistiske oversigter over samtlige afgørelser er kun bevaret frem til 1908. Derimod er den almene del og bilag 2 bevaret for størstedelen af perioden frem til 1933 – på nær årgangene 1910-1916.

Ved hjælp af den specifikke del af beretningerne kan man få et overordnet billede af, hvor ofte uagtsomhedsparagraffen kom til anvendelse, det vil sige hvor ofte arbejderne mistede erstatning eller en del heraf. Eftersom der er tale om et udvalg af sager, kan man ikke være sikker på, at alle uagtsomhedssager er med i den specifikke del – og i de statistiske oversigter kan sager ikke spores længere end til 1908. Der er dog noget, der tyder på, at Arbejderforsikringsrådet havde den praksis, at oplyse om alle uagtsomhedssager i beretningen. I 1909 sendte Arbejderforsikringsrådet en redegørelse til Indenrigsministeriet, hvor det blev oplyst, at man i perioden 1899-1908 havde statueret grov uagtsomhed i 9 tilfælde, altså én gang om året i gennemsnit. Læser man beretningerne igennem, finder man alle 9 sager behandlet i beretningens bilag 2 over principielle sager. Om denne praksis fortsatte, kan ikke afgøres med sikkerhed, men beretningerne fra 1916-1933 indeholder ikke desto mindre hvert år et afsnit om uagtsomhedsparagraffen. Det skal dog nævnes, at for perioden 1917-1933 optræder der i ministeriets arkiver 12 ankesager, hvor arbejdere anker deres sag. Kun 6 af disse kan findes i beretningerne fra disse år, så det tyder på, at Arbejderforsikringsrådet har slækket på praksis.

Jeg betragter imidlertid med disse forbehold oplysningerne i beretningerne fra 1899 og helt frem til 1933 som *et tilnærmelsesvis mål på Arbejderforsikringsrådets brug af paragraffen*. Frem til 1916 er det muligt at identificere 14 tilfælde, hvor arbejderne blev nægtet erstatning. I perioden 1916 til 1933 mister ifølge beretningerne i alt 20 arbejdere erstatningsretten helt, hvortil kommer 6 tilfælde, hvor arbejdere fik nedsat erstatning – en ny mulighed efter 1916-loven. Det vil sige, at for hele perioden finder jeg oplysninger om i alt **40** arbejdere. I gennemsnit tyder det på, at Arbejderforsikringsrådet *kun benyttede paragraffen lidt mere end én gang om året i gennemsnit*.

---

<sup>83</sup> Lov om Arbejderes Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde i visse Virksomheder, §20

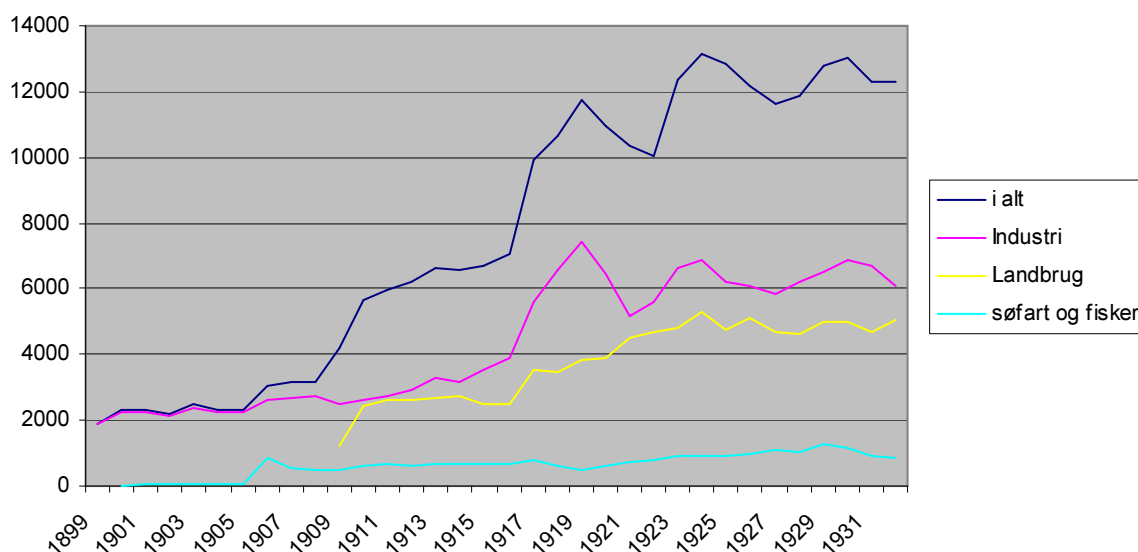


### 3.3. Ankesager om grov uagtsomhed

Værdien af en analyse af spørgsmålet om grov uagtsomhed ligger imidlertid ikke i antallet af sager, men i studiet af den eksakte forvaltning af en ganske ny retlig regel, der satte en ny dagsorden for det personlige ansvar i samfundet og markerede grænsedragningen for forholdet mellem selvforskyldte og uforskyldte begivenheder.

I alt blev der i hele perioden anmeldt 274.450 ulykkestilfælde til Arbejderforsikringsrådet. Figuren herunder viser udviklingen for Arbejderforsikringsrådets fire afdelinger.

Figur 10: Anmeldte ulykkestilfælde 1899-1933



Kilde: Arbejderforsikringsrådets beretninger 1899-1933

Det springer i øjnene, at der skete en stigning i antal anmeldte ulykkestilfælde fra 1917 og frem, navnlig for industri og landbrug. Det hænger sammen med en ny lov i 1916, der udvidede personkredsen kraftigt. De love, der var gældende indtil da, dækkede omkring 500.000 arbejdere, hvor lovændringen i 1916 udvidede kredsen af forsikrede arbejdere til omtrent 1 million.<sup>84</sup>

Ifølge 1898-loven var følgende af Arbejderforsikringsrådets kendelser endelige:

- Om der var tale om *nedsættelse af arbejdsevne*, og om denne var blivende eller midlertidig.

<sup>84</sup> En ting er imidlertid, hvor mange anmeldelser Arbejderforsikringsrådet modtog. Noget andet er hvor mange der endte med erstatning. En stor del anmeldelser blev afvist, da pågældende tilfælde ikke blev anset for opstået ved en virksomhed, der var dækket af loven. En anden gruppe sager blev afgjort uden erstatning, da arbejdsevnen ikke vurderedes som nedsat ved udgangen af 13. uge. For *industriafdelingens* vedkommende blev der i perioden 1899-1933 anmeldt 153.557 tilfælde, hvoraf der blev tildelt erstatning ved 38.243 tilfælde. Det svarer til at 25 procent af anmeldelserne endte med erstatning til arbejderen.

- Fastsættelse af størrelsen på *lovens ydelser*: dagpenge og kapitalerstatning.

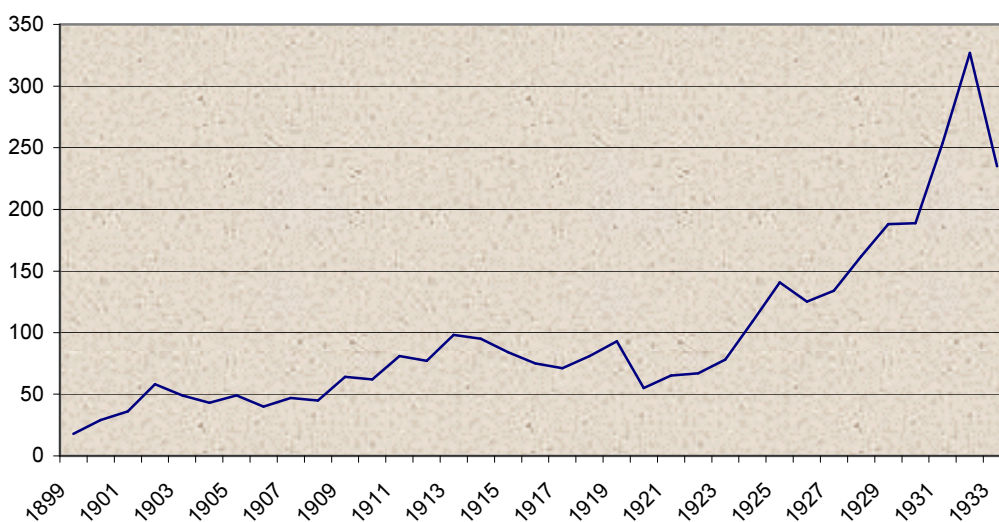
Det vil sige, at hvis en arbejder blev erklæret 15 procent invalid og tilkendt en ud fra invaliditetsprocent og arbejds løn fastsat ydelse, kunne dette ikke forandres. Heller ikke hvis Arbejderforsikringsrådet havde vurderet, at en ulykke ikke havde medført en varig nedsættelse af arbejdsevnen.

I følgende tre tilfælde var der derimod mulighed for at anke Arbejderforsikringsrådets afgørelse til Indenrigsministeriet (og senere Socialministeriet):

- Om den pågældende *virksomhed* hørte under loven.
- Om ulykken var bevirket ved *driften* eller de forhold, den foregik under.
- Spørgsmålet om arbejderen selv havde forårsaget ulykken ved *forsætlig* handling eller *grov uagtsomhed*?

I alt 3.424 sager blev anket i hele perioden fra 1899 til 1933:

Figur 11: Ankesager 1899-1933



Kilde: Indenrigsministeriets og socialministeriets arkiver

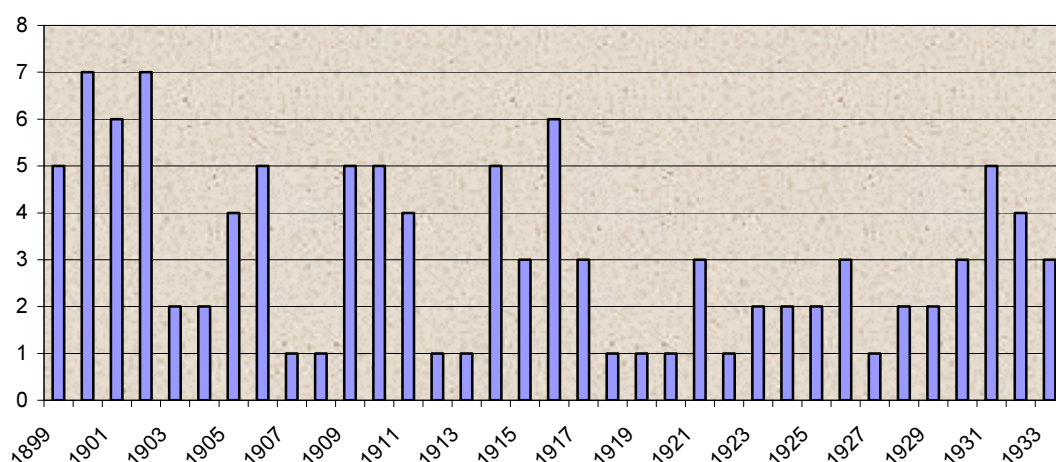
Den generelle tendens er en stigning i antallet af ankesager, hvilket ikke overrasker, da det samlede antal sager igennem hele perioden er stigende. Ser man nærmere på figuren synes en afmatning at have fundet sted under Første Verdenskrig – for efter 1924 at stige kraftigt.

Stigningen især i midten af 1920'erne skyldes efter alt at dømme den socialdemokratiske regeringsdannelse og oprettelsen af Socialministeriet, der efter alt at dømme gav arbejderne forhåbning om en mere arbejdervenlig sagsbehandling. Den bratte tilbagegang i 1933

skyldes ikke nogen afmatning i klageiver, men ganske enkelt at figuren kun medtager ankesager indtil 1. oktober 1933, hvor en ny lov trådte i kraft.

Blandt ankesagerne har jeg udvalgt i alt **109** sager, der omhandler uagtsomhed. Det vil sige, at min undersøgelse omfatter 3,2 procent af ankesagerne og blot 0,4 promille af alle sager. Herunder fremgår det, at bortset fra de første par år, hvor uagtsomhedsspørgsmålet var et af de mest omstridte overhovedet, så lå niveauet nogenlunde konstant med hensyn til antal sager.

*Figur 12: Uagtsomhedssagerne 1899-1933*

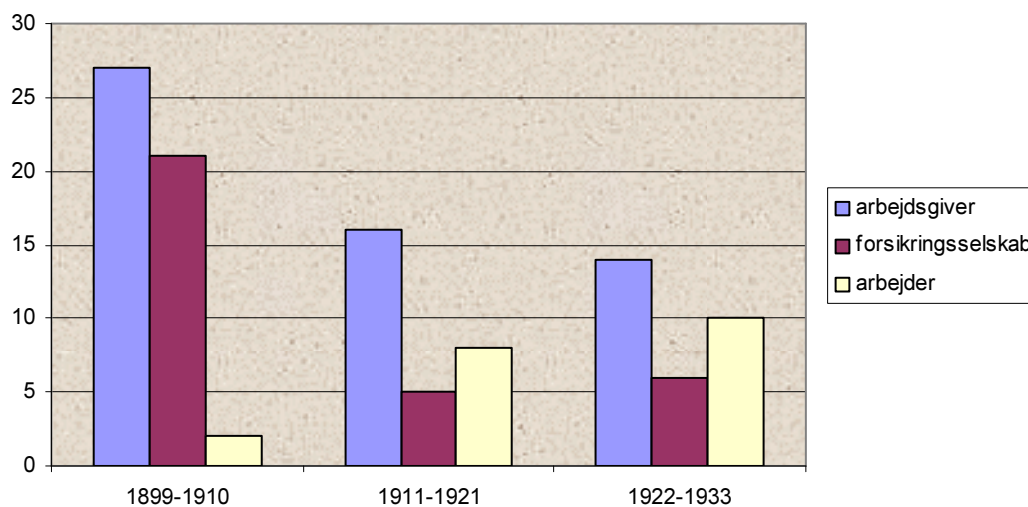


*Kilde: Indenrigsministeriets og Socialministeriets arkiver*

Sammenholdes dette med det samlede antal ankesager, fremgår det klart at uagtsomhedssagerne relativt set kom til at udgøre en mindre og mindre del – fra 5 ud af 18 i alt i 1899 til 4 ud af 327 i alt i 1932.

De fleste sager fremkom ved, at arbejdsgivere eller forsikringsselskaber ankede en afgørelse, hvor arbejderen var blevet tildelt erstatning. Men efterhånden begyndte også arbejderne at klage over at være blevet nægtet erstatning. Fra omkring Første Verdenskrig ses det, at arbejderne andel af klagesagerne steg, samtidig med, at forsikringsselskabernes andel af ankesagerne faldt markant i forhold til det første årti. Arbejdsgiverne tegnede sig for perioden som helhed som den gruppe, der ankede flest sager. 57 sager rejstes af arbejdsgivere mod 32 fra forsikringsselskaber og 20 fra arbejdere.

Figur 13: Uagtsomhedssager 1899-1933. Fordelt efter afsender



Kilde: Indenrigsministeriets og Socialministeriets arkiver

Disse 109 sager udgør et frugtbart kildemateriale til en analyse og vurdering af den praktiske forvaltning af lovgivningen. Frem til 1919 blev ankesagerne behandlet i Indenrigsministeriets 1. kontor, Kommune- og Købstadskontoret. Herunder hørte foruden ulykkesforsikringens ankesager en lang række andre spørgsmål.<sup>85</sup> I 1919 oprettedes der et socialdepartement i Indenrigsministeriet, hvorunder man placerede alle de sociale sager, således også ulykkesforsikringens. Departementet blev ledet af Henrik Vedel og pegede i retning af et egentligt socialministerium.<sup>86</sup> Niels Neergaard ønskede i 1920 at gøre Sigurd Berg til minister i et nyt socialministerium, men Berg – der tidligere havde været indenrigsminister – afslog at skulle 'nøjes' med de sociale sager. Først i 1924 oprettedes et socialministerium under Frederik Borgbjerg. Ulykkesforsikringens ankesager flyttede nu til dette ministeriums 1. kontor, Socialkontoret, hvor det forblev – dog med en afstikker under Madsen-Mygdals regering 1926 til 1929 i Ministeriet for Sundhedsvæsen.

Om arkivdannelsen er der at sige, at sagerne fra 1899-1918 er placeret i Indenrigsministeriets arkiv og sagerne fra 1919-1933 i Socialministeriets arkiv. Journaliseringen følger kancellisystemet med faste numre, hvor sagerne i Indenrigsministeriet følger fast nummer 1295 og i Socialministeriet nummer 4.

Argumentet for at indskrænke analysen til ankesagerne er, at det antages at være de principielle tilfælde, hvor fortolkningsspørgsmålene og konfliktpotentialitet trådte tydeligst frem. Mange af sagerne er tillige påført "V.B.", som betød, at de blev opført i den såkaldte

<sup>85</sup> Se *Materiale til en vejledning om Indenrigsministeriets arkiv*, Rigsarkivet 1975.

<sup>86</sup> Baggrunden for oprettelsen er fremstillet i Hans Sode-Madsen (1975). Socialdepartementet var blot et led i en kontinuerlig knopskydning i Indenrigsministeriet og blev oprettet dels for aflaste Ove Rode og dels på grund af det dårlige forhold mellem Rode og Vedel.

visdomsbog, en art 'ministeriets hukommelse', hvor principielle sager blev henlagt til brug for embedsmænd ved senere afgørelser. Ofte ser man i sagsakterne henvisninger til sager fra netop visdomsbogen.

Hertil kommer, at materialet giver gode muligheder for at vurdere de implicerede parter stillingtagen. Der findes i tusinder af arkivpakker i Arbejderforsikringsrådets arkiv, hvor man kun finder skadesanmeldelser, lægeerklæringer og en administrativ erklæring, hvor det i kort form er beskrevet hvilken kendelse, der blev afsagt.

Men i ankesagerne kan man i de ministerielle arkiver følge rækkevis af journalsager, hvor man kan finde som minimum *ankeskrivelse*, *Arbejderforsikringsrådets udførlige redegørelse* for sagen og argumenter for afgørelsen, samt *ministeriets brevkoncept*. Desuden ofte embedsmændenes forhandlingsnoter og referater, der redegør for og begrundet ministeriets afgørelse. I en række tilfælde ligger der yderligere korrespondancemateriale, kopier af politirapporter, forhørsprotokoller og lignende.

Der er yderligere den fordel, at de ministerielle arkiver indeholder stort set komplette journalrækker. Det har i flere tilfælde været muligt at finde materiale om ankesagerne i Arbejderforsikringsrådets eget arkiv. I perioden frem til omkring Første Verdenskrig er der imidlertid store huller i journalrækkerne, og det har ikke været muligt i dette arkiv at spore ankesagerne overhovedet før 1918. Derefter bliver journalrækkerne efterhånden mere og mere komplette, og det har været muligt at finde ca. halvdelen af sagerne fra 1920'erne og 1930'erne.

Hvor der for den ordinære sagsbehandling var udarbejdet en fast forretningsgang og en fortrykt blanketsamling til enhver procedure i sagerne, var der ikke i Arbejderforsikringsrådet noget tilsvarende regelsæt for ankesagernes behandling. I de fleste sager var det imidlertid kotume, at ministeriet hørte Arbejderforsikringsrådet, inden det traf en endelig afgørelse. Det interessante er her, at de sager der blev anket, *ikke* på ny blev taget op på et ordinært rådsmøde. Jeg har undersøgt Arbejderforsikringsrådets forhandlingsprotokoller, som er komplet bevaret fra 10. januar 1901 og perioden igennem. Mellem tidspunktet for ministeriets brev, hvor man krævede en redegørelse og den dato, hvor et svar blev sendt til ministeriet, har jeg undersøgt 64 af industriafdelingens sager. Kun i ét tilfælde – i marts 1909 – optræder den ankede sags journalnummer i mødeprotokollen.<sup>87</sup> Med mindre ankesagerne blev forhandlet uden for referat, hvilket der ikke er nogen grund til at antage, så betyder det, *at det var embedsmændene i kontoret, der førte sagerne og fremlagde Arbejderforsikringsrådets fortolkning og synspunkter*. Det fremgår af protokollen, at formanden ofte efterfølgende orienterede om ministeriets afgørelse i sagen. Men i den mellemliggende periode var sagen i embedsmændenes hænder – sekunderet af formanden.

---

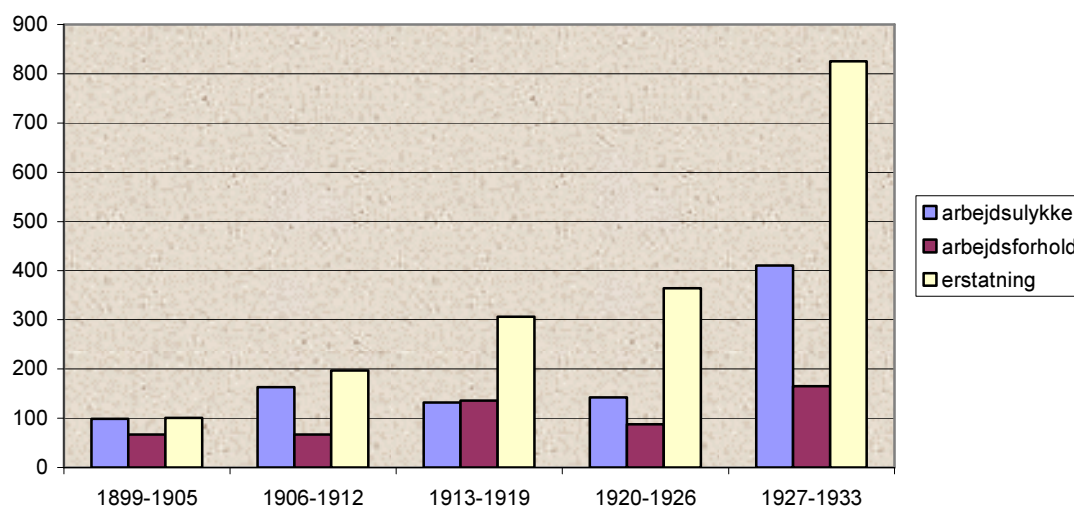
<sup>87</sup> Arbejdsskadestyrelsen, *Arbejderforsikringsrådets forhandlingsprotokol 1901-1933*. Protokollen indeholder oplysninger om de tilstedeværende på mødet den pågældende dato. Derefter følger en gennemgang af sager, hvor journalnummer og afgørelse er nævnt. Sjældent beretter protokollen om selve begrundelsen for de enkelte afgørelser.

### 3.4. Ankesager i øvrigt

De 109 uagtsomhedssager kan hverken i forhold til det samlede antal anmeldelser til Arbejderforsikringsrådet eller i forhold til det samlede antal ankesager gøre krav på repræsentativitet.

Derfor kan der alligevel være grund til at kigge nærmere på, hvem der *i det hele taget* ankede og på hvilke spørgsmål i forhold til loven. Det giver i det mindste et billede af, *hvem* der var utilfredse med *hvad*. Figuren herunder viser udviklingen af, hvilke spørgsmål der blev anket.

Figur 14: Ankesager 1899-1933. Fordelt efter sagstype



Kilde: Indenrigsministeriets og Socialministeriets arkiver

Under begrebet *arbejdsulykke* er henregnet først og fremmest sager, hvor der blev stillet spørgsmål ved forholdet mellem sygdom og ulykkestilfælde. En stor gruppe sager handlede om broktilfælde, hvor arbejdere hævdede, at udbrud af især lyskebrok skulle opfattes som en arbejdsulykke, hvis det brød ud eksempelvis ved meget tunge løft eller kraftige stød under arbejde. Desuden ankedes en del afgørelser, hvor arbejdsgivere eller forsikringsselskaber hævdede, at Arbejderforsikringsrådet havde tildelt erstatning til arbejdere, der i virkeligheden havde fået nedsat erhvervsevnen af andre årsager. Efter 1916 optræder en del sager, hvor spørgsmålet om nogle få dages påvirkninger af forhold under arbejdet kunne regnes som arbejdsulykke. Det var en konsekvens af en mindre udvidelse af ulykkesbegrebet. Under termen arbejdsulykke henregnes også alle sagerne om grov uagtsomhed.

Kategorien *arbejdsforhold* dækker over sager, hvor stridspunktet frem til 1916 især var, om pågældende virksomhed i det hele taget var under loven, og om der i så fald var tale om et reelt arbejdsforhold. Der var også mange sager om, hvem der var arbejdsgiver, og om

virksomheden af arbejdsgiveren blev drevet som næringsvej. Disse sager afspejlede 1898-lovens meget detaljerede regler i §4 om hvilke arbejdsforhold, der var dækket af lov. 1916-loven inddrog stort set alt lønarbejde bortset fra ganske forbigående beskæftigelse, hvilket naturligt afspejles i sagerne, der nu handlede om, hvad man skulle forstå ved denne undtagelse. Desuden ses det især fra starten af 1920'erne som en klar tendens, at arbejdere krævede dækning på vej til og fra arbejde, hvilket Arbejderforsikringsrådet nægtede at betragte som dækket ved lov.

Bortset fra en periode lige efter landbrugsloven af 1908, hvor en del sager afspejlede problemerne med at definere en arbejdsulykke i landbrugserhvervet, så lå både sagerne om arbejdsulykke og arbejdsforhold på et ret stabilt niveau perioden igennem. Den mest markante udvikling skete med sager vedrørende det tredje emne, *erstatning*. Her var der stort set udelukkende tale om arbejdere, der ankede tre slags spørgsmål. Der var flest sager, der hvor arbejdere var blevet nægtet erstatning, da Arbejderforsikringsrådet vurderede, at der ikke var tale om nogen blivende forringelse af arbejdsevnen ud over de 13 første uger. Her satte Arbejderforsikringsrådet en grænse ved 5 procent invaliditet efter 1898-loven. I 1916 blev grænsen sat ved 10%, hvilket sammen med at arbejderne vejrede morgenluft med arbejderregeringen i 1924 formentlig kan forklare størstedelen af stigningen i 1920'erne.

Især fra starten af 1920'erne optrådte en ny type ankesager, hvor arbejdere klagede over størrelsen af det erstatningsbeløb, der var blevet tildelt, enten fordi invaliditeten var sat for lavt eller fordi arbejderens årsindtægt – der sammen med invaliditeten dannede grundlag for beregningen – var sat for lavt. Den sidste type sager, som jævnligt optrådte i hele perioden handlede om, hvorvidt der var forsørgelsesberettigede personer til omkomne arbejdere.

Det interessante er imidlertid, at spørgsmålene om invaliditet og erstatningens størrelse *ikke* kunne ankes til ministeriet. Hvorfor var disse sager så klart i overtal. For det første kan det antages, at arbejderne ganske enkelt ikke var bekendt med lovens eksakte ordlyd og ikke vidste hvilke spørgsmål, der kunne ankes. For det andet vil jeg pege på, at arbejderne ankede på grund af fortvivlelse over deres situation. Rigtig mange ankeskrivelser blev begrundet med fattige kår, ukonfirmerede børn, manglende udsigt til videre beskæftigelse og ikke mindst frygten for havne på den ydmygende fattighjælp.

Hvis man kigger på hvem der ankede, så var der en generel klar overvægt af arbejderklager. Omkring 90 procent af alle klager kom fra arbejdere.

*Tabel 1: Ankesager 1899-1933. Fordelt efter afsender*

	<b>Arbejdsgiver</b>	<b>Forsikringsselskab</b>	<b>Arbejder</b>
<i>1899-1906</i>	34	25	204
<i>1907-1912</i>	30	19	341
<i>1913-1919</i>	45	10	507
<i>1920-1926</i>	36	16	549
<i>1927-1933</i>	64	53	1257

*Kilde: Indenrigsministeriets og Socialministeriets arkiver*

Det vides ikke, om dette var påfaldende mange i forhold til andre socialpolitiske områder, men under alle omstændigheder må den ganske kraftige stigning i slutningen af 1920'erne have givet anledning til bekymring. I starten af 1930'erne modtog ministeriet i gennemsnit omtrent én ankesag om dagen.





*II. del*

Politik



## Kapitel 4. Ulykkesforsikringens vej til den politiske dagsorden

### 4.1. Indledning

Formålet med dette afsnit er at forklare, hvorfor der skulle gå knap 10 år fra det første forslag om en ulykkesforsikring blev fremsat i 1888 til den endelige vedtagelse i december 1897. Hvorfor blev den vedtaget på et radikalt anderledes grundlag end hvad den konservative regering oprindeligt havde foreslået. Hvilke motiver lå bag de politiske aktørers handlinger i forløbet.

Af hensyn til den efterfølgende analyse af fortolkningen i praksis, bliver der specielt lagt vægt på at afdække lovens *hensigt*. Hvilke samfundsmæssige problemer skulle loven løse og på hvilken måde – herunder vil der navnlig blive lagt vægt på spørgsmålet om grov uagtsomhed, en tysk kontra en dansk model og diskussionerne om Arbejderforsikringsrådet.

Den danske lov blev formet med vægten på det liberale princip. Arbejdsgiverne blev pålagt erstatningspligt, men loven gav dem frihed til at ordne dette, som de måtte ønske. Loven dækkede de hændelige ulykker, og der hvor spørgsmålet om skyld var til stede, måtte parterne henvises til domstolene og den privatretlige erstatningslovgivning.

### 4.2. Den tidlige udvikling

Arbejdsulykker hørte til dagens orden i den tidlige danske industrialiseringsfase. Manglende sikkerhedsforanstaltninger og mangel på oplysning af arbejdere om faremomenter ved maskinarbejde bevirkede sammen med det forøgede arbejdstempo, at ulykkeshyppigheden for industrielle arbejdere var højere end for andre erhverv.

Læge og socialstatistiker Th. Sørensen publicerede i 1882 en undersøgelse af 755 arbejdsulykker blandt jyske arbejdere i året 1880. Han fandt en ulykkesfrekvens på 19 promille for både industrielt arbejde og bygningshåndværk og en frekvens på mellem 4 og 6 promille for andet håndværk, daglejere og tyende. Noget tydede således på, at arbejde med maskiner og arbejde på stilladser var farligere end traditionelt håndværk og landbrugsarbejde.<sup>88</sup>

I løbet af 1870'erne havde myndighederne dog også fået øje på problemet. Først med en Fabrikkslov fra 1873, der blandt andet indeholdt bestemmelser om børns arbejde i fabrikker. Desuden i 1875 en lov om tilsyn med dampkedler. En af årsagerne til vedtagelsen af denne lov var en voldsom ulykke to år tidligere. Den 20. august 1873 eksploderede en dampkedel på fabrikant Andersens hørpinderi i Hillerød. Det var et overtryk i kedelen, der forårsagede

---

<sup>88</sup> Th. Sørensen (1882) s. 30.

eksplosionen, som dræbte 8 arbejdere og tillige lagde 2 nabovirksomheder i ruiner.<sup>89</sup> I 1889 trådte Maskinbeskyttelsesloven i kraft, hvorefter industrielle virksomheder blev underlagt tilsyn og diverse forskrifter om sikkerhedsforanstaltninger, såsom afskærmning af remme og tandhjul. Georg Nørregaards vurdering var, at maskinbeskyttelsesloven, trods knap så effektivt tilsyn, fik antallet af ulykkestilfælde til at aftage noget op gennem 1890'erne.<sup>90</sup>

De første tiltag rettede sig således mod at forhindre ulykkestilfælde i at opstå. Forsørgelsesproblemet stod dog fortsat uløst. Hvad skulle man stille op med den arbejder, der mistede sin arbejdsevne som følge af en arbejdsulykke. De første fagforeninger forsøgte at medtage understøttelse af forulykkede, hvilket dog aldrig vandt større udbredelse. Det mest almindelige var at foranstalte indsamlinger til familier, der mistede indtægtsgrundlaget på grund af en arbejdsulykke.<sup>91</sup> I visse tilfælde kunne arbejderne få støtte fra sygekasserne, men ressourcerne var her ikke til en effektiv dækning for længerevarende sygdomsforløb og invaliditet. Den sidste udvej var at søge fattigvæsenet om hjælp.

Forsikringsmanden Carl Borgen havde dog gjort en indsats for at få arbejdsgivere til at tegne ulykkesforsikringer, hvilket betød at adskillige tusinde arbejdere for ulykkesforsikringslovens vedtagelse rent faktisk var forsikrede.<sup>92</sup> Dels gennem et forsikringsselskab som *Skjold*, der i 1884 som det første danske selskab begyndte at drive ulykkesforsikring. Desuden ved vi, at en række større danske virksomheder i midten af 1880'erne havde oprettet virksomhedsbaserede ordninger. Eksempelvis kan nævnes Burmeister & Wain, hvor der i 1884 blev oprettet en ulykkesforsikringsfond. Desuden kan det nævnes, at Ny Carlsbergs direktør C. Jacobsen jun. allerede i 1881 havde oprettet en række understøttelsesfonde, blandt andet *Ny Carlsbergs Arbejderes Fælles-Forsikkring imod Ulykkestilfælde*.<sup>93</sup>

Behovet for en lovgivning blev dog af hensyn til at undgå sociale konflikter stadig mere presserende, hvilket den 1. arbejderkommissionen af 1875 allerede havde gjort opmærksom på uden dog at kunne samle et flertal bag et forslag til lov. Hvor udbredt problemet var kan vi ikke sige noget sikkert om, da arbejdsgivere ikke havde pligt til at indberette ulykkestilfælde. Det var sikkert de færreste ulykker, der kom til offentlighedens kendskab. Den viden vi har stammer overvejende fra de ulykkestilfælde, der gav genlyd i fagbevægelsen, som eksempelvis følgende historie, fortalt af Dansk Tekstilarbejderforbunds mangeårige formand J. J. Møller. I en bog fra 1924 omhandlende forbundets historie fra stiftelsen i 1885 og frem til 1918, berettede han om et ulykkestilfælde, han selv var vidne til i 1888:

---

<sup>89</sup> Jørgen Peter Christensen (2002) s. 128.

<sup>90</sup> Georg Nørregaard (1943) s. 260.

<sup>91</sup> *ibid.* s. 261ff.

<sup>92</sup> Alfred Thomsen (1963) s. 344ff. Det blev anslået til at dreje sig 25.000 arbejdere.

<sup>93</sup> Indenrigsministeriets arkiv, kommissioner ad hoc., pk. 445: 1885-kommissionen, *Ny Carlsbergs Arbejderes Fælles-Forsikkring imod Ulykkestilfælde*. Ordningen var obligatorisk for de lidt over 100 arbejdere, der årligt betalte 6 kr. til fællesforsikringen.

”I København blev i Slutningen af 1888 Forbundets Formand afskediget, fordi han ikke ville tilbagekalde en Artikel, han havde skrevet om et Ulykkestilfælde paa Fabrikken, hvor han arbejdede. Formanden arbejdede paa Grosserer Holger Petersens Baandfabrik, og paa denne Fabrik var bleven installeret en Spinderafdeling. Paa denne Spinderafdeling beskæftigedes nogle Drengene i 14-15 Aars Alderen, og en af disse vilde spille rask og lægge en Rem paa ved Haspemaskinen. Remmen greb imidlertid Drengen og vred ham op paa Akslen samtidig med, at Haspemaskinen rejste sig op paa Enden og forøgede Ulykken ved ved at klemme ham fast mellem Maskinen og Akslen. Resultatet heraf blev, at Brystet blev knust og den ene Arm revet af, saaledes at Armen faldt ned ved den ene Side af Akslen og Drengen ved den anden Side.

Forbundets Formand arbejdede i et tilstødende Lokale, og da han hørte det hjerteskræende Skrig, løb han ind i Spinderiet, tidsnok til at se Drengen glide ned fra Akslen og blive liggende som en Bylt paa det haarde Cementgulv.

Hvad der derefter passerede, opirrede Formanden, idet det ligefrem kneb med at faa Ledelsen til at tage sig af den lemlæstede Dreng. Forbindstoffer fandtes ikke, Lægehjælp heller ikke, og først efter længere Parlamentering blev Fabrikkens Kusk beordret til at køre frem med en Arbejdsvogn med noget Halm i.

Heri blev den halvdøde Dreng lagt og transporteret til Hospitalet. Ved Ankomsten hertil var han da ogsaa næsten død, men han naaede dog at komme paa Operationsbordet, før han udaandede.”<sup>94</sup>

Beretningens udførlige beskrivelse af ulykken har utvivlsomt tjent til at understrege de kummerlige vilkår for arbejdere i en tid, hvor arbejderbeskyttelsen var i sin vorden. Man får desuden indtrykket af, at industrialiseringen – her ved indførelsen af spindemaskiner – medførte en større risiko for ganske *alvorlige* ulykker.

J.J. Møller skrev nu en artikel i *Social-Demokraten*, hvor han kritiserede ledelsens håndtering af denne voldsomme arbejdsulykke. Grosserer Holger Petersen udlagde denne handling som en upassende opførsel fra arbejderside og stillede et ultimatum. Enten demteredes historien i samme avis eller ogsaa skulle Møller ikke vise sig paa fabrikken igen. Møller valgte det sidste, og da han 35 år senere skrev sin historie fortsatte han undrende:

”Imidlertid var det ikke alene Fabrikkerne, der følte sig stødt over Artiklen; men – saa utroligt det end lyder – saa beklagede den døde Drengs Fader sig ogsaa herover, - da Fabrikanten dog havde vist sig saa pæn og betalt Begravelsen - og desuden havde han faaet 500 Kr. i Ulykkesforsikring.

Dette passerede ca. 14 dage før Jul, og det blev som Følge heraf en temmelig mørk Jul i Forretningsførerens Hjem, hvor der var fire Smaa – og ingen Understøttelse som nu til dags.”<sup>95</sup>

Historien beretter samlet set om arbejderbevægelsens kamp med arbejdsgiverne. Desuden viste det sig, at der dog blev betalt en godtgørelse til den afdødes familie, men dette var ikke pålagt arbejdsgiverne ved lov.

---

<sup>94</sup> J. J. Møller (1924), s. 126.

<sup>95</sup> *ibid.* s. 127.

En vigtig pointe med referatet af denne sag er, at vise hvorledes en arbejdsulykke kunne blive genstand for konflikter på arbejdsmarkedet. Det lovgivningsinitiativ vedrørende forsørgelse efter ulykkestilfælde, der i disse år var under opsejling, var – ud over den generelle bekymring over industrialiseringens sociale følger - begrundet i forestillingen om at bidrage til at lægge en dæmper på disse sociale konflikter. Samtidig skulle det blive klart, at industrialiseringen skabte nogle problemstillinger, som det eksisterende samfund – navnlig i retlig sammenhæng – ikke kunne håndtere.

### 4.3. Arbejderkommissionen 1885-1887

#### 4.3.1. Den tyske model

Det blev Bismarcks ulykkesforsikringslov fra 1884, der for alvor satte spørgsmålet på den politiske dagsorden også i Danmark. Den tyske lovs forhistorie gik tilbage til 1871, hvor Tyskland – i høj grad foranlediget af en meget voldsom minekatastrofe i Sachsen i 1868 - indførte en ansvarlighedslov for driftsherrer. Det nye i denne lov var, at arbejdsgiveren var ansvarlig ikke kun for egen skyld, men også for forsømmelse fra hans arbejdslederes side. Men kun hvor en skyld kunne påvises på arbejdsgiversiden. Loven blev imidlertid ikke en succes, og både arbejdere og arbejdsgivere vendte sig i mod den. Arbejderne var utilfredse med, at det påhvilede dem ved domstolene at føre beviset for arbejdsgiversidens skyld. I praksis viste det sig desuden, at det var i de færreste sager, at skyld overhovedet kunne placeres. Arbejdsgiverne var på sin side utilfredse med de mange retssager, der truede med at destabilisere forholdet mellem arbejder og arbejdsgiver. Herfra var man indstillet på at indrømme arbejderne en lempelse af bevisbyrden, men på den anden side ønskede man oprettelse af en voldgift til afgørelse af sager frem for de ordinære domstole. Man forventede ved voldgift at slippe med mindre erstatninger.

I januar 1881 fremlagde Bismarcks regering et opsigtsvækkende tvangsforsikringsforslag, der dækkede alle ulykker, og hvor en central anstalt i Berlin skulle administrere hele ordningen. Regeringens argument var, at man ikke kunne komme arbejderne til hjælp med en udvidelse indenfor for den eksisterende ansvarlighedslovgivning. Kritikerne hævdede, at dette var en form for statssocialisme, der ville føre tysk kapital ind i ”...*Hoveriarbejde paa den tyske Rigspyramide*”.<sup>96</sup> Trods kraftige advarsler fra liberale politikere og forsikringsfolk om lovforslaget som et moralsk angreb på frihed og fremdrift, lykkedes det at komme frem til et kompromis, hvor tvangsforsikringen fastholdtes, men administrationen blev delt mellem en rigsforsikringsanstalt og en række *gensidige forsikringsforbund* med et vist selvstyre. Undervejs var forslag om arbejderbidrag og statsbidrag blevet forkastet og dermed stod det tilbage, at arbejdsgiverne alene skulle bære de økonomiske omkostninger, men arbejderne bar alligevel en del af byrden indirekte, da sygekasserne skulle dække de første 13 uger. Den

---

<sup>96</sup> Ludvig Bramsen (1884) s. 26.

tyske lov foreskrev således oprettelsen af obligatoriske forsikringsforbund for tyske industriarbejdsgivere opdelt efter 'fareklasse' og gav arbejdere ret til årlig rente efter stort set alle slags ulykker. Den tyske *tvangsforsikringsmodel* havde dermed set dagens lys.

Foranlediget heraf nedsatte den danske konservative regering en kommission i 1885 med det formål at undersøge mulighederne for en dansk lov om ulykkesforsikring. Oprindeligt var det således kommissionens opgave alene at behandle dette emne, men på initiativ fra medlemmer af kommissionen blev desuden sygeforsikring medtaget i kommissoriet.<sup>97</sup> Medlemmerne af kommissionen var:

Borgmester Hans Nikolai Hansen (formand)  
Dr. med. Joh. E. Buntzen  
Snedkermester Andr. Jensen  
Værkfører Fr. Klose  
Læge Th. Sørensen  
Professor Harald Westergaard.

Justitsraad A.P.C. Abrahams  
Murersvend V. Güthler  
Værkfører Th. Jentzen  
Direktør Philip Schou  
Stiftsfysicus T. M. Trautner

Sekretær blev den unge økonom Julius Schovelin. Det er værd at bemærke, at kommissionen tillige samarbejdede med daværende chef for Københavns kommunes statistiske kontor, historiker og statistiker Marcus Rubin. Kommissionen rummede således nogle af datidens fremmeste eksperter på det socialstatistiske område.

Kommissionen stod først og fremmest overfor at få identificeret problemet, dernæst pege på en forsikringsmæssig løsning og endelig overveje, hvem der skulle inkluderes i en ulykkesforsikring. Der var især to problemer, der skulle løses. Først og fremmest *forsørgelsesproblemet*. Socialstatistiske undersøgelser, i særdeleshed Th. Sørensens i 1880'erne af danske arbejderes levestandard, havde vist, at selv 'flittige og ædruelige arbejdere' ofte ikke havde mulighed for at forsørge sig selv og familien, hvis indtægts-grundlaget i en periode faldt bort. Desuden fandt Th. Sørensen ingen tegn på, at arbejdslønnen var højere i farefulde erhverv, hvilket betød at lønnen i sig selv ikke kunne antages at indeholde et risikotillæg.<sup>98</sup> Sørensens indstilling til problematikken var, at man fra samfundets side burde støtte diverse selvhjælpstiltag for dels at holde forulykkede arbejdere fri af fattigvæsenet og dels for at opdrage arbejderne til 'rettidig omhu'. Der var et bredt flertal i kommissionen for en statslig løsning. Forsørgelsesproblemet var i høj grad opstået som en følge af industrialiseringens ændring af arbejdslivet. En løsning måtte derfor søge

---

<sup>97</sup> Niels Neergaard (1935) s. 223.

<sup>98</sup> Th. Sørensen (1888) s. 843, 933ff. Disse opfattelser blev anerkendt bredt i kommissionen. Der var imidlertid ikke endnu foretaget sikre statistiske analyser af dette. Derfor blev synspunktet angrebet af kommissionens modstandere – men dog ikke af Ludvig Bramsen, der ligeledes anså ulykkesforsikring som risikotillæg, se Ludvig Bramsen (1884) s. 62f.



”...at raade Bod paa de Uoverensstemmelser imellem Arbejdsgiver og Arbejder og paa de Ulemper, den moderne Arbejdsordning medfører. Efter at det patriarkalske Forhold mellem Arbejdsgiver og Arbejder mere og mere har veget Pladsen for et rent Forretningsforhold, og efter at samtidig de gamle tvungne Forbindelser mellem Arbejderne ere hævede, ere de enkelte Arbejdere henviste til sig selv overfor Følgerne af indtrædende Ulykker, hvilke tilmed ved Nutidens industrielle Virksomhed ere blevne langt hyppigere end tidligere, og da end ikke en frivillig Forening af Arbejderne antagelsesvis kan overkomme en Dækning af Ulykkens Følger – vi have jo set, at selv overfor Følgerne af de almindelige Sygdomstilfælde er Arbejdernes Sammenslutning ikke tilstrækkelig – maa Staten træde til med sin Lovgivning for at tilvejebringe en Ordning, der kan raade Bod paa disse Forhold.”<sup>99</sup>

Det helt afgørende for kommissionen var, at industrialiseringen havde adskilt arbejder og arbejdsgiver. Den helt store opgave for staten var at finde en løsning, som kunne *genskabe de sociale bånd mellem arbejder og arbejdsgiver*. Med hensyn til sygekasseområdet anså kommissionen det for nærliggende at bygge videre på de mange sygekasser, der på privat initiativ var vokset frem siden 1860’erne. Staten kunne her give et økonomisk tilskud mod at sygekasserne lod sig underkaste et centralt tilsyn. Med hensyn til ulykkesforsikring fandt kommissionen derimod, at man i Danmark stod på bar bund:

”Vi ere her ikke paa historisk Grund, vi træffe ikke her Foreninger af Arbejdere, der have sluttet sig sammen for at sikre hverandre mod Følgerne af indtrædende Ulykkestilfælde”.<sup>100</sup>

Det indrømmedes, at en række arbejdsgivere havde forsikret deres arbejdere i private selskaber, men ikke i et omfang, der gav anledning til at tro på, at problemet kunne løses ved en *frivillig* ordning.

Det andet store problem var *arbejdernes retsstilling*. Det var en vanskelig sag for arbejdere at bevise arbejdsgiverens skyld efter straffeloven, der var det eneste retsgrundlag, der på dette tidspunkt eksisterede. Desuden kunne man forestille sig en lang række ulykkestilfælde, hvor spørgsmål om ansvar og skyld ikke lod sig fastsætte; de var hændelige ulykker, der fulgte i kølvandet på produktionsprocessens udvikling, og derfor måtte arbejdsgiveren bære omkostningerne. Den 1. arbejderkommission havde for så vidt erkendt problemet med de gældende erstatningsregler ved legemsbeskadigelser, der ifølge straffeloven af 1866 § 301 påbød, at

”...den som forsætlig eller ved Mangel paa tilbørlig Agtsomhed har tilføjet en anden en Legemsbeskadigelse kan dømmes til at erstatte Helbredsudgifter og Næringstab samt til

---

<sup>99</sup> Betænkning afgiven af den af Indenrigsministeriet d. 4. Juli 1885 til Overvejelse og Spørgsmaalene om Sygekassernes Ordning og om Arbejdernes Sikring mod Følger af Ulykkesfælde under Arbejdet nedsatte Kommission (1887), s. 77.

<sup>100</sup> ibid. s. 71.

at yde en Godtgørelse for paaført Lidelse for den Ulempe, Lyde og Vansir, der maatte flyde af den tilføjede Skade”.<sup>101</sup>

Omkom en arbejder, påbød §302, at

”...den der paa strafbar måde har forvoldt en andens Død, kunne tilpligtes til at give den afdødes Ægtefælle eller Børn Erstatning for Tabet af deres Forsørger”.<sup>102</sup>

Alle ’hændelige’ ulykker måtte arbejderne selv hæfte for, hvilket arbejderkommissionen af 1875 erkendte var ”...*inhumant og i social Henseende uheldigt*”.<sup>103</sup> Kommissionen var den gang tilbageholdende med at foreslå vidtgående ændringer. Først og fremmest var viljen til reformer dog i mindretal i den 1. arbejderkommission!

#### 4.3.2. Det offentligretlige argument

Kommissionen af 1885 diskuterede hvorvidt man kunne forbedre arbejderens retsstilling ved at lempe regler for bevisførelse. Dette blev imidlertid ikke set som en betryggende ordning, da arbejderne selv ville hæfte for alle de *hændelige* uheld. Heller ikke på forsørgelsesområdet havde man tillid til arbejdernes selvhjælpsbestræbelser eller de private forsikringsselskaber.<sup>104</sup> Med andre ord var der ikke tiltro til liberalismens løsninger.

Den tyske lovgivning derimod stod som en model, der tilbød en alternativ løsning af problemerne. Det tyske *offentligretlige* princip fik afgørende indflydelse på kommissionens arbejde og blev af Julius Schovelin beskrevet således:

”Lovens Princip er Forsikringstvungen. Det ejendommelige ved Lovens Ordning af Forholdet er med andre Ord dette, at de forulykkede Arbejdere eller deres Efterladte ikke sikres gennem et mod den enkelte Arbejdsherre rettet privatretligt Erstatningskrav, der indtræder efter de civilretlige Regler om Skadeserstatning (Entschädigung) ved retskrænkende Handlinger og udmaales med de enkelte individuelle Tilfælde for Øje, men at der derimod indtræder en efter generelle Normer fastsat Forsørgelsesberettigelse, hvis Omkostninger ikke den enkelte Arbejdsherre, men vedkommende Industriegren som saadan bærer. I stedet for det privatretlige Synspunkt, at naar man forvolder en Person Skade, maa man erstatte det, træder det offentligretlige Synspunkt, at da Industrien selv bør udrede sine Produktionsomkostninger, hvortil ogsaa hører en Risikopræmie for Tab af Liv og Lemmer saa vel som for Brist paa Maskiner og Værktøj, og da Samfundet har en almen (social) Interesse i, at dette virkelig sker, fordi Arbejdets Invalider ellers falde

---

<sup>101</sup> Cf. Hanne Sommermark (1989) s. 39

<sup>102</sup> *ibid.*

<sup>103</sup> *Betænkning afgiven af den ifølge Kgl. Resolution af 20de september 1875 til Undersøgelse af Arbejdsforholdene i Danmark nedsatte Kommission*, (1878) s. 95.

<sup>104</sup> Det bør i den forbindelse nævnes, at forsikringsbranchen ikke var repræsenteret i kommissionen. Den frivillige forsikring havde resulteret i forsikring af ca. 25.000 arbejdere allerede på dette tidspunkt. Men der var ingen i kommissionen, der talte deres sag. Man må ellers sige, at Ludvig Bramsen med sin afhandling om den tyske lovgivning, som han udgav i 1884, allerede på daværende tidspunkt var en kapacitet. På den anden side set var Bramsen kritiker af det tyske system, og havde regeringen forventninger om model ligesom den tyske, ville repræsentanter for de private selskaber kun være til besvær.

Fattigvæsenet til Last, saa følger heraf som naturlig konsekvens en offentligretlig Forsikringstvang”.<sup>105</sup>

Ordningen havde ifølge Schovelin en række åbenlyse fordele. Den sikrede arbejderne det risikotillæg, som socialstatistikere i 1880’erne havde slået fast, at arbejdslønnen ikke indeholdt.<sup>106</sup> Desuden påtog staten sig at sikre betingelserne for at ’den sociale fred’ kunne opnås. Det offentligretlige princip havde i øvrigt to konsekvenser, påpegede Schovelin:

”Ud fra dette offentligretlige Forsikringssynspunkt er det klart, at alt hensyn til Skadens Aarsag er ligegyldigt, og at den Skade, som skal erstattes, i Virkeligheden er al Skade, som opstaar ”bei dem Betriebe”. En anden Konsekvens af dette Synspunkt er, at Arbejderen ikke faar fuld Skadeserstatning, men at der for de forskjellige Grupper af Tilfælde fastsættes visse Taxter, bestemte Summer, der udgjøre visse forskjellige Brøkdeler af den tidligere Arbejdsforstjeneste. Dette er nemlig simpelthen begrundet i, at Arbejderne nu ere forsikrede imod alle Arter af Ulykkestilfælde, som blot ere foranledigede ved Arbejdet, uden Hensyn til Spørgsmaalet om, hvem der er Skyld i Skaden”.<sup>107</sup>

I privatretlig sammenhæng tog man det individuelle tilfælde før øje ved erstatningsudmålingen, hvorimod et alment forsørgelseskrav måtte operere med faste takster. Men i modsætning til erstatningskrav efter den privatretlige lovgivning, hvor erstatning forekom i de færreste tilfælde, blev den til gengæld i et offentligretligt system givet i alle tilfælde. På nær ved forsætlighed var spørgsmålet om skyld således opløst. På den anden side set var det ved den tyske lov fra 1884 ikke muligt for arbejderne at rejse civilretligt søgsmål mod arbejdsgiveren for at få de privatretlige erstatningsreglers større erstatning.

Som E. P. Hennock pointerede, blev denne arbejdersikkerhed til på bekostning af arbejdsgivernes frihed til at forvalte egne forhold, men som ofte fremført stod dette i skyggen af, hvad den tyske socialreform kunne udrette med hensyn til at dæmpe sociale konflikter, genoprette sociale bånd mellem arbejder og arbejdsgiver – *og ikke mindst mellem arbejderklasse og stat*.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Julius Schovelin (1887), s. 26-27.

<sup>106</sup> Heri lå et angreb på den klassiske liberalisme. Den frie arbejdskontrakt forudsatte således, at parterne ved kontraktens indgåelse aftaler en løn, der tager højde for faremomenterne. Derfor kunne domstolene heller ikke hjælpe arbejderne her. Risikoteoretikeren Pat O’Malley skriver: ”In this kind of issue the courts felt they had no business ’paternalistically interfering’, for the contracting parties had, at the time of the contract, ’reasonably’ allocated risks to their mutual satisfaction”, Pat O’Malley (2004) s. 38. Denne kontraktfilosofi blev udfordret kraftigt af det offentligretlige princip.

<sup>107</sup> Julius Schovelin (1887) s. 28.

<sup>108</sup> Bismarcks reformer var klassereformer i den forstand, at de angik lønarbejderklassen og var et led i bestræbelser på at stække den socialdemokratiske arbejderbevægelse. Aage Sørensen formulerede i 1904 Bismarcks hensigt således: ”Bismarck ventede sig som bekendt betydelige politiske Virkninger af sin Socialreform, derved at den skabte en Mængde smaa Rentenydere i Arbejderklassen, hvis Interesser saaledes knyttedes til Riget og de bestaaende Samfundstilstande” Aage Sørensen (1904), s. 216. Hvis dette regnes for et *motiv* bag loven, så er der næppe tvivl om, at *konsekvensen* af den tyske socialreform blev en udbredelse af helt nye tanker om individers sociale rettigheder i samfundet.

Kommissionen af 1885 fandt således overbevisende argumenter for at tilslutte sig og anbefale en tysk tvangsforsikringsmodel, hvor arbejdsgiverne skulle samles i forbund efter arbejdets farlighed. Et statsligt organ, forsikringsanstalten, skulle stå for administrationen, ved hvert år at pålægge arbejdsgiverne kollektivt deres bidrag, gennem vurdering af fareklasse plus udbetalt arbejds løn. Arbejdsgiverne var på denne måde, som i Tyskland, tvunget til at hæfte kollektivt.

Der var imidlertid uenighed om *tildelingskriteriet*. En gruppe anført af direktør Philip Schou ønskede, at sygekassemedlemsskab skulle være en forudsætning for støtte efter en ulykke uanset arbejdets farlighed. Ifølge kommissionens sygekasseforslag ville det betyde, at alle ubemidlede, uanset om disse arbejdede for sig selv eller andre, ville få erstatning.

En anden gruppe anført af H. N. Hansen og Th. Sørensen ville ikke gøre sygekassemedlemskab til et krav, men derimod alene arbejdsforholdet, hvilket betød, at de ønskede en ordning rettet mod den egentlige lønarbejderbefolkning. Ordningen skulle ikke ses i forlængelse af sygekassen men bestemmes ud fra, hvilke erhverv, der erfaringsmæssigt var farlige. En tredje gruppe omkring Harald Westergaard formulerede det kompromis, som et flertal i kommissionen trods alt kunne stille sig bag:

”Ulykkesforsikringen omfatter saadanne Arbejdere, der

- 1) arbejde for Andre
- 2) arbejde i farlige Erhverv,  
under forudsætning af, at de,
- 3) hvor det er gjørligt, ere Medlemmer af anerkjendte Sygekasser”.<sup>109</sup>

I den konkrete udformning blev det således, at lønarbejdere i de farlige erhverv først når sygekassens forpligtelser ophørte – typisk efter 26 uger -, kunne få hjælp efter ulykkesforsikringsloven. Havde arbejderen ikke haft mulighed for at melde sig ind i en sygekasse (endnu), fik han hjælp efter udgangen af 8. uge efter ulykkestilfældet.<sup>110</sup> Denne undtagelse var indført af hensyn til, at sygekassevæsenet ikke var udbredt i et omfang, der effektivt dækkede lønarbejderne i de farlige erhverv. Med tiden forestillede man sig altså en reel kobling til sygekasseordningen. Motivet var utvivlsomt at styrke selvhjælpsbestræbelserne hos arbejderne, der på denne måde blev opfordret til at melde sig ind i sygekasser.

Opgaven var dernæst at bestemme, hvilke erhverv, der skulle indgå under forsikringen. Hvilke erhverv var farlige? Her havde Th. Sørensen lavet en undersøgelse for perioden 1880-1884. Denne undersøgelse var for Københavns vedkommende baseret på politirapporter og sygejournaler vedrørende ulykkestilfælde og for resten af landet baseret på dødsattester. Tabellen herunder viser undersøgelsens 311 optalte dødsulykker, opdelt på erhverv og landsdele.

---

<sup>109</sup> *Betænkning...* (1887) s. 76.

<sup>110</sup> *ibid.* s. 103.

Tabel 2. Dødsfald forårsaget af ulykkestilfælde i Danmark 1880-1884.

	København	Købstæder	Landdistrikter	Tilsammen
<i>Jernbane</i>	2	6	5	13
<i>Bygningshåndværk</i>	30	5	5	40
<i>Andet håndværk</i>	2	-	1	3
<i>Brøndsætning</i>	-	-	13	13
<i>Industri</i>	17	9	31	57
<i>Daglejere*</i>	24	7	57	88
<i>Tyende*</i>	19	9	69	97
<i>Tilsammen</i>	94	36	181	311

Kilde: Th. Sørensen (1887)(bilag), s. 3-14

\* For så vidt disse ikke er indbefattet i de øvrige rubrikker.

Det viste sig, at i København var bygningshåndværket en særlig farlig beskæftigelse. Dette skyldtes hovedstadens etagebyggerier, eftersom dødsårsagen næsten altid var beskrevet med ordene 'fald fra højde' eller 'fald fra stillads'. En generel tendens i materialet var desuden, at daglejere og tyende var specielt udsatte over hele landet, men i landdistrikterne især ved visse former for ret traditionelt landbrugsarbejde, såsom mergelgravning, landbrugsmaskiner, vognkørsel og dyrepasning (specielt stangning af tyre).

Når det gælder invaliditet i perioden 1880-1884, fandtes kun oplysninger om forholdene i hovedstaden. Ud af de 80 invaliditetstilfælde, som Sørensen havde kendskab til, var det iøjnefaldende, at 45 tilfælde skyldtes industriarbejde, og heraf var årsagen i 9 ud af 10 tilfælde 'maskinlæsioner', som det hed. Følgerne var ofte afrevne fingre og hænder og i enkelte tilfælde arme. Industrien bidrog således kraftigt til invaliditetsstatistikken.

Når kommissionen inddrog både *bygningshåndværk*, *industri* og *landbrug* var det i høj grad en afspejling af Th. Sørensens undersøgelser og desuden signal om, at landarbejderen var lige så dårligt stillet som industriarbejderen efter en ulykke. Det kan også have spillet en rolle, at på dette tidspunkt var den tyske ulykkesforsikringslov for industrien fra 1884 blevet suppleret med en tilsvarende for det tyske landbrug i 1886. Ræsonnementet synes at være: Der hvor ulykkerne erfaringsvis optræder – der skulle loven dække!

#### 4.3.3. Grov uagtsomhed: En indrømmelse til dansk ret

En ordning som den tyske kunne imidlertid ikke umiddelbart overføres til dansk lov, hvor en gammel retsgrundsætning lød: *Er der ingen skyld, er der intet ansvar*. Kommissionen foreslog derfor den offentligretlige regel indført med to undtagelser, der skulle fastholde et vist mål af skyldsspørgsmål i lovgivningen. Man foreslog for det første, at grov uagtsomhed betød, at arbejderen ikke kunne få erstatning. For det andet bestemtes det, at en lov efter

disse regler ikke hindrede arbejderen i at føre en civil retssag i stedet for at påkalde sig ulykkesforsikringen, hvis arbejderen følte sig overbevist om arbejdsgivers skyld. Denne mulighed havde de tyske arbejdere i princippet ikke, hvilket derfor kan udlægges som prisen for en ubetinget ret til erstatning. Med hensyn til arbejdernes ansvar for en ulykke, skrev kommissionen således:

”Ifølge Lovforlaget vil det saaledes undgaaes, at Arbejderen, hvor Arbejdsgiveren menes at bære Ansaret, maa procedere for med denne for at faa Erstatning for den skete Ulykke, og, hvor Arbejderen selv eller udenforstaaende Kræfter eller Personer have foranlediget Ulykken, maa blive uden al Understøttelse, og idet Ulykkeshændelsen betragtes som en Del af Produktionsgangen...træder Ulykkesforsikringen altsaa i Kraft, hvem der end er Skyld i Ulykken. At man dog undtager de Tilfælde, hvor Arbejderen selv forsætlig har fremkaldt Ulykken, behøver ingen nærmere Forklaring. Naar man imidlertid til denne Undtagelse - der ogsaa findes i den tyske Ulykkesforsikringslov –har knyttet Bestemmelsen om ”grov Uagtsomhed”, hvad man ogsaa i de franske Overvejelser om dette Spørgsmaal har anset for det Rette, da er Aarsagen hertil den, at det vilde være demoraliserende og imod Lovens Idé, om man skulde udbetale en Arbejder Understøttelse, ikke fordi han, i Kraft af sit Arbejde, om end paa uforsigtig og skjødesløs Vis, kom til Ulykke, men fordi han fuldkommen umotiveret eller ved Tilsidesættelse af de mest elementære Betingelser for at arbejde i et farligt Erhverv (f. Eks. ved at være fuldstændig drukken paa et Stillads) bragte sig selv og maaske sine Kammerater i Ulykke”.<sup>111</sup>

Det er min tolkning, at man holdt fast ved et skyldsspørgsmål af hensyn til danske retstraditioner, men kommissionen synes dog at være indstillet på at lade skyldsspørgsmålet næsten ophæve. Det vil sige, at kun i de ekstreme tilfælde skulle arbejderen ’dømmes’ efter denne paragraf, og den skulle ikke bringes i anvendelse, hver gang der var udvist uforsigtighed eller skødesløshed. Begrundelsen var blandt andet den, *at maskinarbejde sløvede opmærksomheden omkring faremomenterne, og det ville ikke gavne arbejderen hele tiden at have ulykkesmuligheden for øje.*

Kommissionens tilslutning til det principielle i den offentligretlige tyske model blev desuden understreget ved, at afgørelser om arbejdsulykker ikke kunne indbringes for domstolene. Det syntes klart, at hvis der kun i meget få tilfælde ville være skyldsspørgsmål at afgøre, ville ordningen være fremmed for de civile domstole.

Men med hensyn til uagtsomhedsparagraffen åbnede kommissionen ikke desto mindre op for en flydende overgang mellem skødesløse og uforsigtige handlinger på den ene side og decideret grov uagtsomhed på den anden. Arbejderkommissionen havde således med indrømmelsen til dansk ret åbnet for en Pandoras æske af fortolkningstvister.

---

<sup>111</sup> ibid. s. 86

#### 4.3.4. Slutspil

Den 31. oktober 1887 kunne kommissionen afslutte sit arbejde og tilsende Indenrigsministeriet sit forslag, der i hovedtræk hvilede på tvangsforsikringens princip. Med mindre arbejderen 'forsætligt eller ved egen grove uagtsomhed' havde forårsaget ulykken, havde danske arbejdere ret til en fast årlig ydelse, eller rente, som det hed i kommissionsforslaget.

Den 2. oktober 1888 fremsatte Ingerslev i Landstinget et forslag, der i al væsentlighed byggede på kommissionens resultater. Nogle enkelte ændringer var dog foretaget. For det første havde regeringen udvidet forslaget, så det også omhandlede fiskeri og søfart. For det andet var der indført appelret til indenrigsministeriet. For det tredje var kravet om sygekassemedlemskab opgivet, således at *ingen* kunne få hjælp efter loven de første 26 uger efter ulykken.

Det er værd at bemærke, at regeringen her gik samme vej som Th. Sørensen anbefalede i en samtidig artikelserie i *Tilskueren*. Kommissionens forslag om, at folk, der endnu ikke havde haft mulighed for at melde sig ind i en sygekasse, kunne få forsikringens ydelser efter blot 8 uger, var imidlertid ikke tilstrækkelig ansporende til selvhjælp. Sørensen ønskede en konsekvent karenperiode på 26 uger, da dette udtrykte den maksimale tilskyndelse til arbejdernes selvhjælp. Sygekasserne skulle således dække størsteparten af ulykkesfølgerne, og arbejdernes medfinansiering ville desuden højne moralen og hindre simulation og snyd. Han var heller ikke blind for, at erhvervslivets omkostninger ved en sådan ulykkesforsikring ville blive betydelig mindre – Sørensen regnede selv med, at 96 % af alle tilskadekomne var helbredt efter 26 uger.<sup>112</sup> En arbejdsgiverbetalt ulykkesforsikring skulle indskrænkes til industriens dødsfald og invalider.

Th. Sørensens artikel havde siden januar 1888 ligget i skrivebordsskuffen hos redaktøren af *Tilskueren*, Niels Neergaard, med den instruks at den først måtte offentliggøres, når regeringen havde spillet ud.<sup>113</sup> Om Sørensen i mellemtiden var taget med på råd i ministeriet vides ikke, men det kom under alle omstændigheder næppe ugunstigt for indenrigsminister Ingerslev, at regeringens forslag på denne måde fik støtte af en fremtrædende ekspert på området.

#### 4.4. Kritik af forslaget udenfor rigsdagen

##### 4.4.1. Institutioner under pres: jurister og forsikringsbranche

Det var kendetegnende for den kritik, der kom i årene 1888-1890, at den overvejende var negativ. Lovforslaget blev set som et fremmedelement i relation til dansk lovgivning og retsgrundlag.

---

<sup>112</sup> Th. Sørensen (1888) s. 933ff.

<sup>113</sup> Niels Neergaards arkiv, *brev fra Th. Sørensen til Niels Neergaard 24/1 1888*.

I 1888 udgav matematiker og direktør for forsikringsselskabet *Skjold*, J. P. Gram, et lille skrift, hvori han behandlede det forslag, der netop var blevet fremsat i Rigsdagen af Ingerslev. Grams motiver var ganske klare, idet han stod i spidsen for det selskab, der siden 1884 havde tegnet private ulykkesforsikringer for danske arbejdsgivere. Regeringsforslaget lagde gift for de private selskaber ved at foreslå tvungne forbund og en statsforsikringsanstalt. Denne tyske inspiration anså Gram for en svaghed:

”Bevidst eller ubevidst synes man at have følt sig trykket og imponeret af den tyske Lovgivning og savnet Mod til at forsøge paa at sætte noget andet i Stedet, som muligvis kunde passe bedre for vore hjemlige Forhold, eller f. Ex. ogsaa paa dette Punkt at søge en Ordning ad frivillig Vej”.<sup>114</sup>

Gram stillede sig tvivlende over for de juridiske begrundelser. Det lod sig ikke forsvare at tildele arbejderne et retskrav på erstatning efter ulykker, da langt de fleste ulykker efter hans mening var forårsaget af arbejderens egen uforsigtighed og magelighed. Der var – i modsætning til Th. Sørensen synspunkt - heller ingen beviser for, at lønnen *ikke* indeholdt en risikopræmie i farlige erhverv.<sup>115</sup>

De tilfældige ulykker, der fandt sted på grund af produktionsprocessens maskinelle udvikling skulle nok erstattes, men den eneste begrundelse, som Gram kunne acceptere, var den økonomiske situation, det stillede arbejderen i:

”Det er en haard Lod for en flittig og stræbsom Arbejder, naar Ulykken rammer ham uforskyldt, at se sig stillet uden Subsistensmidler og uden Udsigt til at forbedre sine Kaar”.<sup>116</sup>

Der var således kun én begrundelse, og det var at hindre at ’værdige arbejdsinvalidere’ ikke havnede på fattighjælpen. Pointen var, at det ikke var statens opgave at nedfælde, i hvilke erhverv, erstatning skulle gives, og heller ikke takster for ydelsens niveau. Staten skulle begrænse initiativerne til blot at opstille overordnede rammer for den private forsikrings fastlæggelse af ansvarsregler og ydelsesniveau. Alle arbejdere skulle i princippet stilles dette i udsigt, men ingen skulle have et decideret *retskrav* på erstatning. Det kunne man kun have i tilfælde af retstridig skadetilføjelse. Gram foreslog nu som et alternativ til regeringsforslaget, at det blev de private forsikringsselskaber, der sad med det sidste ord, når det skulle vurderes, om en arbejder var værdig til erstatning eller ej.

---

<sup>114</sup> J. P. Gram (1888), s. 5

<sup>115</sup> Grams bog blev kraftigt kritiseret af økonomen og redaktør af *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Aleksis Petersen-Studnitz, som hævdede, at der i sagens natur ikke kunne være nogen risikopræmie i arbejdslønnen, idet ”...hverken Arbejdsgivere eller Arbejdere er i Stand til at udmåle Risikoen”, Alexis Petersen-Studnitz (1889) s. 116. Skulle murerarbejdsmanden, der risikerede at falde ned fra et stillads have en højere løn end bomuldsspinderarbejdere, der risikerede at få lungerne ødelagte af støv? Petersen-Studnitz hævdede, at arbejdslønnen bestemtes af ganske andre faktorer, så derfor var statens rolle påkrævet for at få indført et risikotillæg i form af en ulykkesforsikring.

<sup>116</sup> J. P. Gram (1888) s. 11.



Fra juristernes verden var der også interesse for spørgsmålet. På det 5. nordiske juristmøde i 1887 havde der været ført livlig diskussion af en svensk afhandling om ulykkesforsikring, hvilket ansporede den fremtrædende danske jurist Viggo Bentzon til i 1890 at udgive et skrift hvis overskrift antyder indholdet: *De skandinaviske Lovforslag om Arbejderes Ulykkesforsikring og deres Forhold til den gjældende Ret i Norden*. Under indtryk af, at der i Danmark, Norge og Sverige var fremkommet forslag, der alle byggede på den tyske socialforsikrings principper, satte Bentzon fokus på de retlige aspekter af dette. Hans vurdering var, at de tyske principper var uforenelige med de gældende nordiske retsprincipper vedrørende erstatning og ansvar ved legemsbeskadigelse, og Bentzon havde sat sig for at vurdere, hvilken ordning, der var foreneligt med retstraditionerne i de nordiske lande. Eftersom arbejdsgiveren ikke beherskede sine arbejderes bevægelser på samme måde som man beherskede en lånt ting, kunne Bentzon kun nå til ét resultat:

”Men Arbejderen kan selv passe paa, han bør det, kan derfor være og vil ofte selv være Skyld i Skaden, og Arbejdsherren maa ofte kjæmpe mod hans Hang til Uforsigtighed. At Arbejdsgiveren maa tilsvare den Skade, han selv har forskyldt, giver i den gjældende nordiske Ret det eneste sikre Grundlag for hans Erstatningspligt”.<sup>117</sup>

Det gik ganske enkelt ikke an at give de ’uforsigtige’ arbejdere retskrav på noget. Bentzons problem var, at man ikke uden videre kunne indføre erstatning for tilfældige (’casuelle’) ulykker ud fra de gældende retssætninger. Princippet om at lægge byrderne ved hændelige ulykker over på andre, end dem de rammer, kendte ikke fortilfælde i dansk retspleje. Den fulde sikkerhed for arbejderen ville desuden virke sløvende for moralen, og Bentzon advarede imod, at hvis man gik til *altid* at give arbejderne erstatning, så ville der reelt være indført en social understøttelseslov og ikke en forsikringslov.

Højesteretsadvokat Herman Halkier underkastede Ingerslevs forslag en kritik, der i høj grad støttede Bentzons syn. Halkier stillede sig i det hele taget tvivlende overfor påstanden om, at den industrielle udvikling førte flere ulykker med sig. Samtidig havde den generelle velstandsstigning i samfundet og arbejdernes voksende selvfølelse gjort det muligt, at man forestillede sig en frivillig udvikling af ulykkesforsikringen i stil med livsforsikring.<sup>118</sup> At staten ikke desto mindre med det foreliggende forslag greb til kollektiv tvangsforsikring savnede enhver begrundelse i dansk ret. Sådan som forslaget lå, var det nærmest at betragte som en slags næringsskat på erhvervslivet – og navnlig mellemklassen:

”Det er af største betydning ikke at forurette og svække de mindre Industridrivende, navnlig Haandværksstanden. Denne kæmper alt nu en haard Kamp for Tilværelsen,

---

<sup>117</sup> Viggo Bentzon (1890) s. 9.

<sup>118</sup> Hermann Halkier (1890) s. 337-338.

klemmt inde mellem den kapitalistiske Storindustri paa den ene Side og de socialistiske Fagforeninger paa den anden Side.”<sup>119</sup>

Dette var en forestilling, der havde rod i en konservativ opfattelse af den selvstændige mellemklasse som rygraden i samfundet.<sup>120</sup> Efter dette – der mest af alt lyder som et partsindlæg fra *Fællesrepræsentationen for Dansk Haandværk og Industri* – vendte Halkier tilbage til lovforslagets ide om retskrav for arbejdere. Et sådant lod sig ikke begrunde. Risikoen for at komme til skade var en risiko, som arbejderens måtte forventes at være bevidst om og selv tage højde for. Kom arbejderens til skade uden at arbejdsgivers forsømmelighed kunne bevises, var det formentlig deres egen skyld, og under alle omstændigheder deres eget ansvar:

”I det hele taget maa det fastholdes, at Arbejderens Kaar og Stilling i Hovedsagen afhænger af ham selv – ”Enhver er sin egen Lykkes Smed”. Retsskaffenhed, Dygtighed, Ædruelighed, Udholdenhed, Sparsommelighed, Tilfredshed og Hengivenhed ere i fuldt saa høj Kurs som tilforn. Naar det overvejende Flertal af Arbejderne havde disse Egenskaber, vilde de ”sociale Spørgsmaal” næppe opstaa som saadanne og i al fald kunne løses uden stor Vanskelighed.....Saa langt som Drikfældighed og Socialisme ere de raadende Magter hos Arbejderne, vil man kun helde Vand i Danaidernes Kar ved at give Love som de foreliggende; Ingen kan bringe en drukken Mand til at staa paa sine Ben eller gøre en Socialist tilfreds.”<sup>121</sup>

Staten kunne derfor ikke indføre tvangsforsikringens retskrav, der stred dels mod de privatretlige grundsætninger og sund moral.

Det var en ganske skarp kritik, der blev rettet mod regeringsforslaget og det var ikke kun den stærke moralske tone i indlæggene, jeg finder interessant. Kritikken afspejlede samtidig de nævnte professioners interesser. J. P. Gram stillede sig på den økonomiske liberalismes synspunkt, hvor så lidt statslig indblanding ønskedes, både hvad angik selve forsikringens ordning og dens afgørelser. Hans skrift afspejlede direkte den private forsikringsbranches økonomiske interesse i sagen.

Især Bentzons kritik illustrerede, hvorledes den juridiske sagkundskab havde problemer med de tyske retsregler i en nordisk kontekst, og hvordan socialpolitiske programmer kunne komme i konflikt med retslige traditioner i samfundet. Problemet var, at det offentligretlige princip truede juristernes profession, hvis afgørelser, der tidligere blev truffet ved domstolene nu skulle afgøres i politiske og administrative organer.

Specielt juristernes kritik kan ses et udtryk for en mere generel konflikt mellem ret og politik, i stil med Nonet & Selznicks sondren mellem autonom ret og responsiv ret. Bentzon og Halkier frygtede med andre ord en politisk ekspropriation af et juridisk område. Det blev

---

<sup>119</sup> *ibid.*, s. 345

<sup>120</sup> Et synspunkt, der i udpræget grad var repræsenteret ved Højres Julius Wulff (1896).

<sup>121</sup> Hermann Halkier (1890) s. 356.

dog ikke deres kritik, der vandt fodfæste i debatten. *Det blev ikke først og fremmest en diskussion af, om man i det hele taget kunne tildele arbejdere retskrav overfor deres arbejdsgivere, men derimod en diskussion af, hvordan en sådan ordning skulle organiseres og hvem, der skulle med under loven.*

#### **4.4.2. Ludvig Bramsen og den tyske socialreform**

En langt mere nuanceret og opsigtsvækkende kritik kom fra en anden af forsikringsbranchens toneangivende personer, direktør Ludvig Bramsen. Allerede i 1884 havde Bramsen, næsten før blækket på den tyske lov var tørt, fremsat en kritik i bogen *Arbejderes Forsikring imod Ulykkestilfælde*.

Umiddelbart anerkendte han princippet om, at arbejdsgiveren skulle bære omkostningerne ved beskyttelse af arbejderne mod følger af ulykkestilfælde. Han gav desuden – som senere også arbejderkommissionen gjorde – udtryk for en klar forståelse af industrialiseringens ændring af arbejdslivet. En udvikling,

”...der har været en saadan, at der ligefrem ikke kan findes nogen Jævnførelse Sted med de gamle Dages haandværksmæssige Udøvelse. Dengang blev Arbejderen nærmest et Medlem af Arbejdsgiverens Familie eller Husstand, medens det moderne Arbejderbegreb er sørgeligt forskjelligt derfra. Siden da ere de Naturkræfter, der hidtil vare ubekjendte eller ubenyttede, tagne i Industriens Tjeneste; den moderne Maskindrift og Masse-Industrien har forøget Faren for Ulykkestilfælde under Arbejdet i en aldeles uforholdsmæssig Grad, men alligevel er Vederlaget paa Grund af Concurrencen i Reglen ikke større, end at det kun strækker til for Livets allerførste Fornødenheder. Derhos har den moderne Industris gigantiske Former trængt den enkelte Arbejders selvstændige og eftertænksomme Virksomhed og dermed ogsaa hans personlige Ansvar i Baggrunden: den har gjort ham til et enkelt Led i en sluttet Kjede, saa at han, uden egen Villie, maa gjøre de Bevægelser med, som den ordnende og ledende Tanke foreskriver. Som regel er han ude af Stand til at kjende, udmaale, eller forudsé de tilintetgjørende Virkninger hos de Kræfter, der sætte Maskinerne i Bevægelse; han maa til en vis Grad villieløs betro Liv og Sundhed til Driftens gode Ordning, de Tilsynshavendes Paalidelighed, og Medarbejdernes Duelighed, hvorimod Muligheden for at forhindre Ulykkestilfælde ved egen Omtanke og egen Kraft, for ham er reduceret til et Minimum”.<sup>122</sup>

Bramsen hentede disse tanker fra tysk forsikringslitteratur, men hvor han kunne anerkende den teoretiske begrundelse for at pålægge arbejdsgiverne at udrede erstatning, kunne han afgjort ikke tilslutte sig den tyske model i praksis. Det springende punkt var, *at selv om den industrielle udvikling trak i retning af kollektivisering af risici, var det et fejlgreb, hvis staten tilsvarende kollektiviserede ansvaret.*

Efter Bramsens mening var det en fejl at tro, at en kollektiv forsikringstvang kunne genskabe de sociale bånd mellem arbejder og arbejdsgiver. En kollektiv forsikringsordning var upersonlig og netop dette var i virkeligheden nedbrydende for både ansvar og moral.

---

<sup>122</sup> Ludvig Bramsen (1884) s. 63.

Hvis hensigten med den tyske lov havde været at skabe social fred på arbejdsmarkedet, mente Bramsen at denne målsætning paradoksalt nok ville blive modarbejdet af den valgte model. Den ansvarlighed, som de nære personlige relationer sikrede tidligere, var det statens opgave at understøtte og ikke afvikle.

Dette kunne man kun nå, hvis en lovgivning blev baseret på *individuel erstatningspligt* for arbejdsgivere og desuden hvilede på *frivillighedens grund* og det *private forsikrings-initiativ*:

”Og hvad den private Forsikringsvirksomhed vil udrette til Arbejdsgiverens Tilfredshed i Henseende til Risikoens Individualisering...det vil ingen anden Ordning, hverken Rigsforsikringsanstalt, Rigsforsikringskontor eller lovbefalede Forsikringssamfund kunne udrette...”<sup>123</sup>

Bramsen gik således som Gram i brechen for den private forsikringsbranche og forestillede sig, at en situation med konkurrerende selskaber og retten til at stå uden forsikring ville give sig udslag i en præmiepolitik, der afspejlede risikoen på de enkelte virksomheder. Hvis arbejdsgiverne slækkede på sikkerheden og flere ulykker indtraf, så ville præmieniveauet stige og omvendt falde, hvis sikkerheden forbedredes. Med andre ord: Præmiepolitikken i en liberal ordning ville være et instrument til forebyggelse af ulykkestilfælde.

Men hvor Gram talte branchens snævre økonomiske interesser, så var Bramsens kritik af langt mere principiel og vidtrækkende karakter - og hans forslag om et Arbejderforsikringsråd var decideret en torn i øjet på branchen.<sup>124</sup> Bramsen afventede kommissionens forslag og da han så, at Estrupregeringen trådte i det tyske fodspor, indledte han en offensiv imod det. Den 19. oktober 1889 fremlagde han i *Studenteforeningen* en omfattende kritik af Ingerslevs forslag. Et par måneder senere – i februar 1890 - fremlagde han et alternativt program ved et foredrag i *Juridisk Forening*.

Det var især fire forhold ved den tyske model, som han hæftede sig ved; 1) tvangsforsikringen, 2) den kollektive solidariske dækning, 3) renteprincippet, og endelig 4) ophævelsen af skyld og ansvar. Alle fire forhold var uheldige og til dels at finde i Ingerslevs forslag. Han gentog nu sin væsentligste anke mod den tyske model: Den ville virke ansvarsnedbrydende. For det første fordi tvangsforsikring af arbejdsgivere i store forbund med kollektiv dækning af udgifter fratog den enkelte arbejdsgiver incitament for at forbedre sikkerheden på arbejdspladsen, da andre var med til at betale ulykkesforsørgelse til hans arbejdere. For det andet ville kollektivisering af ansvar forringe arbejderens agtpågivenhed. Disse to forhold medførte en fare for,

---

<sup>123</sup> ibid. s. 69-70.

<sup>124</sup> Bramsen var i øvrigt ikke kommercielt interesseret i ulykkesforsikring, og hans eget selskab ”Nye Danske” oprettede ikke i hans levetid nogen ulykkesforsikringsafdeling. Bramsens virke for sagen var ikke drevet af snævre forretningsmæssige hensyn men en stærk ideologisk overbevisning om sit program. Se Lars Andersen (2004) for en nærmere fremstilling af Bramsen.

”...at Antallet af Ulykkestilfælde vilde blive større end tidligere, og det turde vel være den sværeste Anklage, der i det Hele kunde rettes imod en Lov, at den fremkaldte de Forhold, som den efter sin Bestemmelse skulde raade Bod paa”.<sup>125</sup>

Regeringsforslaget havde desuden optaget det tyske rentepincip. Bramsen gjorde sig derimod til talsmand for en kapitalerstatning en gang for alle. Rentesystemet væltede byrden over på fremtiden, hvor kapitalsystemet betød, at årets ulykker finansieredes af årets produktion. Med andre ord: Kapitalerstatning måtte ses som en del af virksomhedens omkostninger.

Han var heller ikke enig med regering og kommission, der inkluderede alle arbejdere inden for nærmere bestemte områder, der dækkede arbejderen ved alle typer ulykkestilfælde. I stedet for at forsikre *visse arbejdere ud fra alle ulykkestilfælde*, ønskede Bramsen forsikring af *alle arbejdere ud fra visse ulykkestilfælde*. Det var i Bramsens forstand *driftsformen*, der var udgangspunktet - og ikke arbejderen eller virksomheden. Dette opfattede han som indlysende, eftersom alle var enige om, at spørgsmålet i det hele taget var drevet frem af den moderne industris stigende faremomenter. Han ønskede en lov, der præciserede arbejdsgivernes individuelle erstatningsansvar:

”Fra dette – den moderne Industris – Synspunkt vil jeg da foreslaae, at Enhver, der arbejder for Løn eller andet Vederlag hos en Arbejdsgiver, og som i sin Arbejdstid kommer til Skade paa hans Arbejdssted ved

1. Jernbane- eller Dampvognsdrift,
2. Maskineri med Tilbehør, der drives paa anden Maade end ved Muskelkraft,
3. Elevatorer, Kraner og Hejseværker af ethvert Slags,
4. Sprængning og Explosion, herunder ej medregnet Lynild,

skal, tillands og tilvands, hvad enten Talen er om Handel, Landbrug, Industri eller Haandværk have en Forsørgelsesret hos sin Arbejdsgiver efter Lovens nærmere Bestemmelser, med mindre det indtrufne maa tilskrives Vedkommendes Forsæt eller egen grove Skødesløshed”.<sup>126</sup>

En ordning efter disse grundsætninger skulle ikke administreres af forsikringsforbund og forsikringsanstalt. I stedet for forbund satte han de private forsikringsselskaber, og i stedet for en statsanstalt, foreslog Bramsen en ny institution i dansk sociallovgivning; et ’arbejdsråd’, der var sammensat af arbejdsmarkedets parter, staten og sagkundskaben. Arbejdsrådets funktion bestod i at fastsatte invaliditetens karakter og erstatningsbeløbets størrelse for de ulykkesfølger, der rakte ud over 13. uge efter ulykken.

Det virker dog umiddelbart som om Bramsen var noget uklar på de retslige konsekvenser af dette. Dette råd ville skabe en ny ret, det erkendte han, men hvorvidt disse afgørelser kunne bringes for domstolene kom ikke klart frem i Bramsens forslag. Mest nærliggende er det at

---

<sup>125</sup> Ludvig Bramsen (1889a) s. 17.

<sup>126</sup> Ludvig Bramsen (1890) s. 10.

tolke afgørelserne som hørende udenfor domstolenes område. Bramsen anerkendte i den forbindelse netop det faktum, at regeringsforslaget *ikke* som i Tyskland havde afskåret arbejderne fra at rejse sag mod arbejdsgiverens efter straffelovens bestemmelser om retstridig skadetilføjelse. Bramsen var imidlertid ikke jurist og ofrede tilsyneladende ikke juridiske konsekvenser med hensyn til forholdet mellem ret og politik den store opmærksomhed.<sup>127</sup>

Ligesom det var vigtigt af hensyn til *arbejdsgivernes ansvarlighed*, at arbejderne ved de ordinære domstole havde mulighed for at rejse en civilretlig erstatningssag, så var uagtsomhedsparagraffen vigtig af hensyn til *arbejdernes ansvarlighed*. Når Bramsen ganske kraftigt siden 1884 ved enhver lejlighed pointerede behovet for en uagtsomhedsparagraf, var det dels motiveret i forsikringstekniske årsager og dels i høj grad af stærke moralske årsager. *Det ville anspore til ansvarlighed og forsigtighed, hvis arbejderne vidste, at de kunne risikere at fortabe deres erstatningsret:*

”Hvor vanskeligt det nu end turde være, at give en a l m i n d e l i g Definition af den ”grove Skyld”, i Modsætning til at fastslaae, om en saadan har foreligget i det e n k e l t e Tilfælde, saa er det dog aldeles ugjorligt, at indbefatte den grove Skyld i Forsikringskontrakten, ikke blot fordi Forsikringsvirksomheden derved kunde umuliggjores, hvad den sikkert vilde, men især fordi denne fra at være en samfundsnyttig Institution vilde blive en samfundsfarlig og i høj Grad umoralsk Institution”.<sup>128</sup>

Mens arbejdsgivere ikke måtte forsømme at sikre forsvarlige arbejdsbetingelser, så var det som opdragelse af arbejderklassen, at en uagtsomhedsparagraf måtte have et klart forebyggende formål.

---

<sup>127</sup> Der ses også en anden uklarhed i Bramsens forestillinger. Han var ikke blind for, at hans forslag kunne skabe grobund for en splittelse og misnøje blandt arbejderne - mellem de forsikrede og de ikke forsikrede. Derfor forestillede han sig, at en ordning skulle tilvejebringes for dem, der faldt uden for forsikring, men kom besynderligt nok ikke videre ind på, hvordan dette skulle udformes.

<sup>128</sup> Ludvig Bramsen (1889a) s. 7.



## Kapitel 5. Den første lov

### 5.1. "Hvad der først har brudt sig Vej i Tyskland"

Indenrigsminister Ingerslev fremsatte den 2. oktober 1888 regeringens to forslag om støtte til sygekasser og oprettelsen af en tvungen ulykkesforsikring. De blev behandlet i Landstinget i årene 1888-1890, og fra visse dele af Højre var der kritik af navnlig tvangsforsikringsprincippet. Især fra den indflydelsesrige jura-professor Carl Goos, der efter en positiv omtale af sygekasseforslagets 'hjælp til selvhjælp' udtalte, at ulykkesforsikringsforslaget byggede på 'industriens tvungne selvhjælp'. Han forudså nogle uheldige konsekvenser for erhvervslivet :

"De gaa i Retning af en stadig Udvidelse af Tvangsprincippet i vort Erhvervsliv, og disse Konsekvenser betragter jeg som meget farlige, og derfor vilde jeg ønske, at man kunde bøje dette Forslag, hvis Betydning og Vigtighed jo er uimodsigelig, hen i Retning af en nærmere indre Forbindelse med Lovforslaget om de anerkjendte Sygekasser, end det nu er Tilfældet; saa vilde denne Ordning komme til at staa som et organisk og harmonisk Hele, bygget paa det rigtige Princip".<sup>129</sup>

Forhandlingerne resulterede i, at der blev åbnet mulighed for, at virksomheder, der havde etableret forsikringskasser eller tegnet forsikring i private selskaber, kunne fritages for forsikringstvang, hvis Indenrigsministeriet skønnede, at hjælpens karakter var på højde med lovens ydelser.

Efter en trods alt velvillig behandling i Landstinget – hvor grundtanken stadig var tvangsforsikring som hovedprincip - blev forslaget vedtaget med disse ændringer og sendt til Folketinget, hvor det fremlagdes den 10. november 1890. Ligesom i Landstinget var der her generel tilslutning til lovforslagets principper. Den første taler under forhandlingerne var lederen af den moderate venstregruppe, Frede Bojsen. Til trods for sin sympati for England, måtte Bojsen erkende, at forholdene i Danmark mere var at sammenligne med Tyskland, og

"... at de sociale Strømninger og Paavirkninger ere komne til os fra Tyskland, og det vil vi aldrig nogen Sinde kunne frigøre os fra, at hvad der først har brudt sig Vej i Tyskland, kommer til at paavirke Forhold og Stemninger her i Danmark".<sup>130</sup>

Det var derimod i forholdet til Socialdemokratiet, at brydningerne opstod. P. Holm fremsatte dette partis socialpolitik på følgende måde:

---

<sup>129</sup> Rigsdagstidende 1888-1889, Landstingets Forhandlinger, sp. 125.

<sup>130</sup> Rigsdagstidende 1890-1891, Folketingets Forhandlinger, sp. 1187.



”Samfundet er pligtigt til at pensionere alle Arbeidsinvalider, i hvilken Skikkelse det end er, og sørge for deres Alderdom, deres Sygeforsikring under visse bestemte Former og deres Ulykkesforsikring”.<sup>131</sup>

Altså offentlige vederlagsfrie ydelser, i overensstemmelse med partiets program fra 1888. Partiet var fast besluttet på, at det offentlige skulle betale for en statsulykkesforsikring, da man ellers kunne frygte, at arbejdslønnen ville blive sænket, således at arbejderne selv ville betale for deres forsikring. Bramsen havde netop i foredraget i februar 1890 advaret mod, at dette sandsynligvis ville blive konsekvensen, hvis man vedtog det foreliggende forslag. Det var mere sandsynligt end at udgifterne blev væltet over på priserne.<sup>132</sup> Desuden var Holm en stærk kritiker af regeringsforslagets karenperiode på 26 uger. Dette ville betyde, at man ramte de fattigste arbejdere, der ikke havde råd til at melde sig ind i en sygekasse, arbejdere der tillige havde det mest usunde, anstrengende og opslidende arbejde i samfundet.<sup>133</sup>

Forhandlingerne i november 1890 var i øvrigt præget af meningsudvekslinger mellem højrefolk og socialdemokrater. Socialdemokratiet havde fået et godt valg i januar 1890 hvilket havde givet dem 3 mandater i Folketinget og før første gang 2 mandater i Landstinget. Det mest opsigtsvækkende var, at Socialdemokratiets Harald Jensen havde vundet en folketingskreds på landet for næsen af Venstre. Frygten for socialismens udbredelse var i disse år, hvor sociale reformer blev diskuteret, utvivlsomt en motiverende faktor for såvel Højre som Venstre. De borgerlige partiers motiv var ifølge P. Holm et håb om at kunne tage brodden af arbejderbevægelsen og lede arbejderne ind på en mere forsonlig kurs overfor det bestående samfunds institutioner.<sup>134</sup>

## 5.2. Socialdemokratiet og 'grov uagtsomhed'

Det var dog især et specielt spørgsmål, der var genstand for en hidsig debat den 24. november 1890. Bestemmelsen om grov uagtsomhed blev ganske kraftigt kritiseret af socialdemokraterne. P. Holm udtalte:

”Hvorledes skal det kunne lykkes Arbejderen at bevise, at det ikke er ved Uagtsomhed fra hans Side, at han er kommen til Skade? Det er overordentlig urigtigt at sætte en saadan Bestemmelse ind i en Lov. Den tyske Lov har heller ikke villet indlade sig paa noget saadant, men har sikret Arbejderne i alle Tilfælde, undtagen dette ene, hvor han med Forsæt gaar hen og foranlediger, at en Ulykke finder Sted. Det forekommer mig dog at

---

<sup>131</sup> ibid. sp. 1198

<sup>132</sup> Ludvig Bramsen (1890), s. 40

<sup>133</sup> Rigsdagstidende 1890-1891, Folketingets Forhandlinger, sp. 1206

<sup>134</sup> Se for en behandling af dette tema; Holger Hansen (1930), Kjeld Philip (1947), Harald Jørgensen (1975). Frede Bojsen udtalte selv om Venstres motiver bag tilslutningen til reformerne i 1891-1892: ”...Det var heller ikke tilfældigt, at man søgte først at tage fat, hvor Nøden var størst, mellem den arbejdende Landbefolkning, som endnu ikke var hjemfalden til den socialistiske Agitation”, her citeret fra Holger Hansen (1930) s. 141. Under forhandlingerne om ulykkesforsikring i 1895 sagde han desuden: ”Vi maa ikke paa nogen Maade give Socialisterne Eneret paa Socialpolitikken Gennemførelse, thi da er Slaget paa Forhaand tabt”, Rigsdagstidende 1895-1896, Folketingets Forhandlinger sp. 2053.

være klart, at naar den nævnte Bestemmelse bliver staaende i Loven, vil der mellem Arbejderen og Arbejdsgiveren bestandig rejse sig det Spørgsmaal: Var det dog ikke din egen Skyld, din egen grove Uagtsomheds Skyld, at du kom til Skade?”.<sup>135</sup>

Dette udtrykte socialdemokraternes modvilje mod at et øjeblikks uforsigtighed skulle straffe arbejderen, hvilket oprindeligt heller ikke var kommissionens begrundelse, men nok socialdemokraternes frygt for paragraffen i hænderne på en borgerlig statsmagt. Ingerslev svarede socialdemokraterne:

”Jeg holder mig til, hvad en anden æret Taler har sagt, nemlig at nogen Vilje og Selvstændighed skal man forlange af ethvert Menneske, men grov Uagtsomhed er noget, som ikke saa let bliver konstateret. Det er et gammelt juridisk Begreb. Det er ingenlunde let at fælde en Mand paa Grund af grov Uagtsomhed, og hvad Arbejdsgiverens Forhold til dette Spørgsmaal angaar, da vedkommer det slet ikke ham, han faar ikke med det Spørgsmaal at gøre, om det er grov Uagtsomhed”.<sup>136</sup>

Socialdemokraterne foreslog nu under udvalgsarbejdet, at paragraffen bortfaldt og blev erstattet med en bestemmelse om, at grov uagtsomhed ikke medførte tab af ret til erstatning, men derimod en bøde. Henning Jensen forklarede efterfølgende i Folketinget, at arbejderbevægelsen netop ikke var tilhængere af grov uagtsomhed, og når paragraffen skulle udgå var det af hensyn til praksis, hvor man ikke var beroliget af Ingerslevs forsikringer om, at den sjældent ville skulle bruges. På dette tidspunkt var Bramsens forestillinger efterhånden kendt i en bredere offentlighed. Henning Jensen sammenlignede sit partis syn på uagtsomhedsparagraffen med Bramsens:

”Han mener nemlig paa den ene Side, at det Udtryk bør staa i Lovforslaget; han mener, at det vilde ikke være moralsk, hvis det Udtryk ikke blev optaget. Det kan jeg ikke give ham Ret i, thi jeg tror, at hvis det er moralsk at straffe Mennesker for en grov Uagtsomhed, som de have begaaet i et givet Øjeblik i deres Liv – at straffe dem med en Straf, som kan vare hele Livet igennem, saa er Samfundet i høj Grad umoralsk”.<sup>137</sup>

I øvrigt hævdede Henning Jensen, at hvis indenrigsministerens udtalelse om, at det ville blive meget få tilfælde, hvor det skulle være nødvendigt at tage paragraffen i anvendelse, så kunne den lige så godt udgå, navnlig også på grund af de undersøgelser, der vil være nødvendige i hvert tilfælde for at afgøre spørgsmålet. Der lå her en anklage mod den mistænkeliggørelse af arbejderen, som paragraffen var et udtryk for i socialdemokraternes øjne. Han nævnte to eksempler på uagtsomhed, hvor fratagelse af erstatning i høj grad ville være umoralsk. For det første beruselse, hvor han hævdede, at hvor drukkenbolten var vant til sin beruselse og sjældent kom galt af sted, så ville det være forkert at straffe en ellers

---

<sup>135</sup> Rigsdagstidende 1890-1891, Folketingets Forhandlinger, sp. 1205

<sup>136</sup> ibid. sp. 1228-1229. Den anden taler, Ingerslev henviste til, var Højres Niels Andersen.

<sup>137</sup> ibid. sp. 4708

ædruelig person for et enkelt fejltrin, hvis han en sjælden gang kom til skade ved at være fuld. For det andet fremhævede han, at arbejdere næsten altid smurte maskiner mens disse var i gang, selv om det var forbudt. Men det skete overalt og ofte med arbejdsgiverens samtykke, da det ville hæmme arbejdet at skulle standse hver gang, maskinerne skulle smøres. At straffe en arbejder, der havde gjort som alle andre, ville ligeledes være forkasteligt.

Med hensyn til uagtsomhed hos arbejderen var der imidlertid ingen uoverensstemmelser mellem regeringen og venstregrupperne, så Socialdemokratiet stod alene her. I det ganske tidlige forår 1891 blev det derfor efterhånden klart, at Ingerslevs forslag ville blive vedtaget endeligt sammen med alderdomsforsørgelsesloven, der på samme tid var på vej til afsluttende forhandling i Folketinget. Regeringen havde sikret sig tilslutning fra Frede Bojsens moderate venstregruppe.

Der var nu opstået den besynderlige situation, at Folketinget i begyndelsen af marts måned 1891 stod foran vedtagelse af en reformpakke, bestående af en særlig '*dansk*' *skattefinansieret alderdomsforsørgelse* – i høj grad formuleret i opposition til den tyske alderdomsforsikring – og en '*tysk*' *tvangsforsikring* på ulykkesforsikringsområdet.<sup>138</sup> Begge forslag blev behandlet i et folketingsudvalg, der afgav betænkning den 6. marts 1891. Det socialdemokratiske mindretal tilsluttede sig tilmed ulykkesforsikringsforslaget, med den begrundelse, at "...et andet, selv om dette var bedre, dog vilde lægge Lovforslaget uoverstigelige Hindringer i Vejen."<sup>139</sup> Ræsonnementet synes at være, at nu fik arbejderne trods alt i det mindste en lov.

### 5.3. 'The odd couple': Chresten Berg og Ludvig Bramsen.

Sådan var det utvivlsomt gået, hvis ikke Chresten Berg i sidste øjeblik havde taget et drastisk skridt og fremsat et helt nyt ulykkesforsikringsforslag, der fik forhandlingerne til at bryde sammen. I parentes kan det bemærkes, at i modsat fald ville billedet af den danske socialreform i 1890'erne være noget mere sammensat, end det blev!

Hvordan kunne det lade sig gøre og hvorfor? Forklaringen på, hvorfor Berg tog dette skridt skal findes i forfatningskampens politiske kontekst, i hvilken de sociale love blev diskuteret. En række politiske og økonomiske interesser kunne i dette ellers højspændte politiske klima forene forligssøgende dele af såvel Højre som Venstre; i høj grad ønsket om at bevare arbejdskraft på landet og tillige ønsket om at sætte bom for socialismens fremvækst. Det lykkedes moderate venstregrupper under Frede Bojsens ledelse at nå til forlig med forhandlingsvenlige dele af Højre om sociale reformer, hvor '*visnepolitik*kens' radikale venstregrupper under Berg var modvillige og ønskede en mere uforsonlig kurs i kampen for demokratiets fuldbyrdelse.

---

<sup>138</sup> Spillet om alderdomsforsørgelsesloven er indgående behandlet i Jørn Henrik Petersen (1985)

<sup>139</sup> Rigsdagstidende 1890-1891, Folketingets Forhandlinger, s. 1187-1188.

Forklaringen på, hvordan det lykkedes Berg at fremsætte et færdigt forslag, skal findes i Bramsens kritik, der øjensynligt havde båret frugt. I Bergs arkiv findes en brevveksling, der viser at Bramsen og Berg i tæt samarbejde udformede det forslag, som Berg fremsatte i Folketinget den 12. marts 1891. Papirerne tyder på, at Berg havde været optaget af Bramsens foredrag i *Juridisk Forening* i februar 1890.<sup>140</sup> Den 28. januar 1891 holdt Bergs folketingsgruppe et møde, hvor det blev besluttet at nedsætte et internt udvalg under Bergs ledelse, netop til undersøgelse af ulykkesforsikringen.<sup>141</sup> Det virker besynderligt, eftersom et folketingsudvalg allerede drøftede sagen, og dette med deltagelse af to af Berg-gruppens folk. Om Bramsen på dette tidspunkt var draget ind i sagen kan ikke afgøres, men han fik afgørende indflydelse på begivenhedernes forløb.

Breve viser, at Bramsen og Berg i samarbejde udformede et forslag, der skulle fremsættes som ændringsforslag, men det reelle formål var ikke desto mindre at tilintetgøre Ingerslevs forslag. Bramsen gav klart udtryk for dette, da han den 28. februar beskrev deres fælles indsats som en

”... knusende Optrevling af det gyselige Produkt af Arbejderkommissionen, Regjeringen, Landsthing, atter Regjering og – sandsynligvis nu – Folkethingsudvalgets forenede Lappeskrædder-virksomhed.”<sup>142</sup>

Det fremgår af brevene, at Berg i overensstemmelse med Bramsen ønskede en forsørgelse for alle lønarbejdere, så man undgik det misforhold mellem forsikrede arbejdere og arbejdere uden mulighed for hjælp. Med Bramsens ord, et forslag

”...der overflødiggør Tvang og Statsanstalt, fremhjælper Ansvarsfølelsen hos Individuer og Autoriteter, medtager alle, sikrer Arbejderen fortrinlig Pleje fra Ulykkesøjeblik og kun har Øje for et Princip, den mistede Arbejdsevnes Evaluation,...”<sup>143</sup>

Ud over en løbende kontakt mellem Bramsen og Berg gennem februar måned, hvor forslaget tog form, så viste de hektiske dage i starten af marts Bramsens store rolle – han skrev en motivering, som Berg fremsatte stort set enslydende ved fremlæggelsen af forslaget den 12. marts 1891.<sup>144</sup> Hvis Bramsen således udformede de tekniske detaljer, var det Berg, der spillede det politiske spil. Den 25. februar var der igen møde i Bergs gruppe, hvor Berg fremlagde et foreløbigt udkast fra Bramsen. Det fik en tilsyneladende positiv modtagelse,

---

<sup>140</sup> Blandt en mængde skitser til lovforslaget ligger Bramsens foredrag og såvel et manuskript, der som underoverskrift var tilføjet ”*Paa Baggrund af Bramsens Foredrag i Juridisk Forening*”, Chresten Bergs arkiv, pakke 18: *Om Forsikring af Arbejdere i Ulykkestilfælde*.

<sup>141</sup> Venstres arkiv, *Det rene Venstres forhandlingsprotokol*, 28/1-1891.

<sup>142</sup> Chresten Bergs arkiv, pakke 2, *brev fra Ludvig Bramsen til Chresten Berg*, 28/2- 1891.

<sup>143</sup> *ibid.*

<sup>144</sup> Chresten Bergs arkiv, pakke 2, *brev fra Ludvig Bramsen til Chresten Berg*, 5/3-1891. I Bergs arkiv ligger Bramsens motivering, der stort set er enslydende med Bergs tale, se pakke 18, *Om Forsikring af Arbejdere i Ulykkestilfælde*. Se hertil Rigsdagstidende 1890-91, Folketingets Forhandlinger, sp. 4647ff.

men det var samtidig en varm kartoffel. Gruppens to medlemmer af folketingsudvalget var helst fri for at skulle fremlægge et så kraftigt ændringsforslag umiddelbart før forhandlingerne i udvalget skulle afsluttes. Berg fik derfor frie hænder til selv at gå videre med det.<sup>145</sup> En uge senere, den 2. marts, fremlagde han forslaget for Viggo Hørups venstregruppe. Edvard Brandes, der deltog i dette møde, gav i et brev til Marcus Rubin følgende beskrivelse af mødet:

”Dette Forslag kommer Berg med, 2. Marts, da Udvalgsbetænkningen vil foreligge i denne Uge, og forlanger at vore Udvalgsmedlemmer skal stille i ellefte Time. Nu tror jeg at Berg-Hørup udgiver det som selvstændigt Forslag – hu, ha! Hørup var trykket, han turde ikke gaa imod Berg”.<sup>146</sup>

Det ses, at Berg igen forsøgte at få det forelagt folketingsudvalget. Men Hørup-gruppens udvalgsmedlemmer ville åbenbart heller ikke vove pelsen, hvorfor der kun var Folketingets talerstol tilbage.

På en måde forsøgte Berg en gentagelse af manøvren fra december 1890, hvor han sammen med Hørup fremsatte et forslag – stærkt inspireret af Marcus Rubins og Harald Westergaards arbejder - om skattefinansiering af alderdomsforsørgelsen og faste ydelser. De moderate og Højre afviste den gang et retskrav på faste ydelser, men accepterede at opgive den bidragsfinansiering, der lå i regeringens udspil fra 1889, som de moderate ellers havde givet tilsagn om at støtte. Berg og Hørups forslag blev i vinteren 1890-1891 – med Jørn Henrik Petersens ord – en katalysator for forliget mellem Højre og de moderate, hvor skattefinansieringen vandt indpas, hvorimod et retskrav på faste ydelser blev afvist til fordel for de trangs- og skønsbestemmelser, loven endeligt kom til at indeholde.<sup>147</sup>

Forskellen var nu, at Berg og Bramsens forslag fremkom *efter* at forhandlingerne om regeringens ulykkesforsikringsforslag var tilendebragt den 6. marts 1891. Derfor fik det unægteligt karakter af at være et obstruktionsforsøg og ikke et ændringsforslag.

#### **5.4. Forhandlingerne bryder sammen**

Den 12. marts 1891, efter udvalget var færdigt og forhandlingerne blev genoptaget, fremsatte Berg forslaget, der gik ud på at stille industriens arbejdsgivere individuelt ansvarlige over for deres arbejdere i ulykkestilfælde. Industriarbejdere skulle have et direkte krav på deres arbejdsgiver. Samtidig udvidedes dækningen til alle arbejdere, da det offentlige skulle tage sig af de ulykkestilfælde, der ikke hørte under de farlige industrierhverv. I stedet for en

---

<sup>145</sup> Venstres arkiv, *Det rene Venstres forhandlingsprotokol 25/2-1891*.

<sup>146</sup> Lorenz Rerup (udg.) (1963), s. 334-335.

<sup>147</sup> Jørn Henrik Petersen (2004) s. 51.

forsikringsanstalt, indeholdt forslaget oprettelsen af Bramsens Arbejdsråd, der af Berg dog havde fået overordentlig indviklede valgeregler.<sup>148</sup>

Berg holdt nu en længere forsvarstale, udtænkt af Bramsen, hvor han dog ikke skjulte sin bagmand. Berg talte varmt om behovet for at lovgive om arbejdsgivernes individuelle erstatningspligt: ”Jeg gaar med dertil, og det er et af Hovedgrundlagene for det af Direktør Ludvig Bramsen udarbejdede værk”.<sup>149</sup>

Som socialdemokraterne havde forudset, kom der en del polemik ud af et ændringsforslag som dette. Det interessante var nu Ingerslevs kommentarer, idet Bergs forslag var et frontalt angreb på det forslag, som siden 1888 havde været til behandling i begge ting. Ingerslev var naturligvis klar over, at Bramsens tanker mere end spøjte i kulissen og Bramsen var efterhånden en stor faglig kapacitet på området. Han forsøgte da en udvej:

”Jeg tror ikke, at Direktør Bramsen vilde i det ærede Medlems Forslag kunde genkende sine Tanker; at der staar Ord deri, der falde sammen med hans, er ikke noget Bevis på, at de hvile paa samme Tanke”.<sup>150</sup>

Ingerslev forsøgte at gøre forslaget til alene Bergs tanker og affærdigede det på denne måde som rent partipolitisk motiveret. Som de radikales forsøg på at drive en kile ind mellem de moderate venstrefolk og regeringen.

Men manøvren mislykkedes for Ingerslev. Bramsen offentliggjorde dagen efter, den 13. marts, en artikel i dagbladet *Avisen*, hvor han omtalte forhandlingerne i Folketinget og særligt den polemik, der havde været omkring hans person i forbindelse med Bergs forslag. Bramsen tog gerne æren for ordlyden i forslaget, som han i øvrigt betegnede som ”...en stor og betydningsfuld Tanke og Grundlaget for en virkelig Socialreform ...”.<sup>151</sup> Han anbefalede seriøs behandling af lovforslaget. Polemikken fortsatte den 19. marts, hvor Bergs forslag dog blev nedstemt, hvorimod regeringens blev vedtaget og sendt til tredje behandling. Det kom imidlertid ikke på dagsordenen mere i den folketingssamling.

I oktober 1891 fremsatte Ingerslev regeringsforslaget igen, og ved en ny 1. behandling gjorde ministeren igen et forsøg på at fremstille regeringens synspunkter. Men Ingerslev var nu efterhånden ene om at motivere forslaget. Han erkendte nederlaget og understregede, at ”... efter Gennemførelsen navnlig af Fattiglovforslaget i Fjor er der kommet helt nye

---

<sup>148</sup> Chresten Bergs arkiv, pakke 18, *brev fra Ludvig Bramsen til Chresten Berg, 12/2-1891*. Politologen Asbjørn Sonne Nørgaard hævder, at Bergs motiver til dette var at sikre Venstres administrative kontrol med et organ med så vide beføjelser. Det er muligt for Bergs vedkommende, men når Nørgaard udformer tesen om Venstres opfindelse af tidlige korporative elementer i socialpolitikken, som her Arbejdsrådet, så kan det betvivles på dette lovområde. For det første var det Bramsens ide, helt tilbage fra 1884. For det andet var de moderate venstrefolk, før Bergs forslag fremkom, tæt på at anbefale Ingerslevs lovforslag, som overlod administrationen til staten, *vel at mærke uden korporativ repræsentation*. For påstanden om Venstre og de administrative og institutionelle forhold, se Asbjørn Sonne Nørgaard (2000).

<sup>149</sup> Rigsdagstidende 1890-1891, Folketingets Forhandlinger, sp. 4690.

<sup>150</sup> *ibid.* sp. 4729.

<sup>151</sup> *Avisen 13/3 1891*. *Avisen* var et konservativt dagblad, der udkom i perioden 1883-1896.

Synspunkter frem, som med Vægt ere blevne gjort gældende fra forskellige Sider”.<sup>152</sup> Sagen kørte fast i udvalg og forslaget kom aldrig videre. På dette tidspunkt havde man netop med lov om alderdomsforsørgelse fra 1891 knæsat et andet socialpolitisk princip, der således ’kom først over målstregen’.

Alliancen mellem Berg og Bramsen var ved første øjekast en besynderlig konstruktion - den konservative forsikringsdirektør og den radikale folketaler. For Bramsen var imidlertid sagen altid det afgørende og de politiske trakasserier interesserede ham i grunden ikke. Derfor havde han tilsyneladende ingen problemer med at slå fælles sag med Berg, hvis det gavnede sagen. Berg havde på sin side brug for Bramsens forsikringskyndige autoritet for at bremse yderligere politiske forlig mellem de moderate og Højre.

Da Venstres Thomas Larsen i 1930’erne nedskrev sine erindringer – der dog aldrig blev skrevet færdig og udgivet – huskede han tilbage på ulykkesforsikringen som en sag, der ofte blev taget som gidsel i den politiske strid mellem Venstre og Højre - og venstregrupperne indbyrdes.<sup>153</sup> Derfor måtte Bramsen opleve at ’smage sin egen medicin’, da ulykkesforsikring igen kom på dagsordenen i midten af 1890’erne.

### 5.5. Industrien skal forsørge industriens ofre

I 1895 kom spørgsmålet igen på den politiske dagsorden, og tre års lange og indviklede forhandlinger stod forud. Der var flere årsager til genoptagelse af spørgsmålet. Først og fremmest gennemgik Danmark i disse år et industrielt gennembrud, der var med til at tydeligere behovet for et lovinitiativ. Dernæst spillede det ind, at Venstrereformpartiet, der blev dannet efter det store politiske forlig i 1894, havde sat en ulykkesforsikring på sit program.<sup>154</sup> Tiden var inde til handling – ikke mindst for Ludvig Bramsen, der siden 1892 havde siddet i Folketinget for Højre. Han satte hele sin politiske prestige ind på at få gennemført det program, han havde fremlagt i Juridisk Forening i 1890. Endnu engang i en taktisk alliance, nu med Bergs arvtager I. C. Christensen.

Som en tredje årsag til at der på ny kom gang i forhandlingerne var, at Socialdemokratiet havde ført valgkamp i foråret 1895 på blandt andet en ulykkesforsikring.<sup>155</sup> Ved folketingsvalget i april fik partiet en væsentlig mandatfremgang og rådede nu over 8 i Folketinget. Den 9. oktober 1895 fremlagde partiet et lovforslag om almindelig ulykkesforsikring. Kernen i det var, at alle - arbejdere såvel som arbejdsgivere - var berettiget til erstatning efter ulykkestilfælde fra 7. dagen efter ulykkestidspunktet. Betingelsen var, at man ikke havde en årlig indtægt på mere end 2000 kroner. Understøttelsen skulle udbetales som dagpenge, beregnet ud fra lønnen ved ulykkestidspunktet, dog højst 2/3 af denne.

---

<sup>152</sup> Rigsdagstidende 1891-1892, Folketingets Forhandlinger, sp. 512.

<sup>153</sup> Thomas Larsens arkiv, pakke 7, *Manuskript til "Erindringer"*, udat., s. 125ff.

<sup>154</sup> K. S. Rasmussen (1933), s. 166, I. C. Christensen (1898).

<sup>155</sup> Henning Tjørnehøj (red.) (1998), s. 94.

Dagpenge skulle ydes, indtil arbejdsevnen var genvundet, og ordningen skulle finansieres ved progressiv indkomst- og formueskat.<sup>156</sup>

Som reaktion på det socialdemokratiske forslag fremlagde I. C. Christensen den 9. november 1895 Berg og Bramsens gamle forslag.<sup>157</sup> Det vil sige det forslag, der gik ud på først og fremmest at pålægge arbejdsgivere i farlige erhverv erstatningspligt. Arbejdere i en række farlige virksomheder havde retskrav på en erstatningssum fra arbejdsgiveren, der på sin side frit kunne vælge forsikringsformen. Dette var 'Bramsen-delen'. Ifølge lovforslaget skulle den resterende arbejderbefolkning have det samme krav, men overfor det offentlige og finansieret over skatterne. Dette var 'Berg-delen'.

Begge forslag blev i vinteren 1895-1896 behandlet i folketingsudvalg, med Bramsen som ordfører. Der blev afgivet betænkning den 18. april 1896, og her er det værd at lægge mærke til to forhold - ud over naturligvis at det socialdemokratiske forslag blev pure afvist. *For det første* indeholdt betænkningen nogle betragtninger over de moderne industrielle produktionsforhold, der grundlæggende forandrede et gammelt patriarkalsk system, hvor arbejderen nærmest havde været en del af arbejdsgiverens husstand. Husbondens ansvar var her nedfældet i en norm, som i den juridiske litteratur kaldtes *bonus pater familias*. Viggo Bentzon definerede det således:

"Hvorvidt en Skade kan tilregnes en Person, beror paa, om han har undladt at udvise den Handlemaade, som en redelig og omhyggelig Mand i hans Stilling in casu vilde have udvist, og som med en vis høj Grad af Sandsynlighed vilde have bevirket, at Ulykken ikke var sket."<sup>158</sup>

Denne norm betød på den ene side, at en arbejdsgiver kunne drages til ansvar, hvis det kunne bevises, at han havde udvist forsømmelighed. På den anden side udtrykte normen, at arbejdsgiveren samtidig skulle tage vare på sine arbejdere. Det moderne arbejdsliv havde imidlertid opløst den tætte kontakt mellem arbejder og arbejdsgiver. Det moderne industriarbejde havde gjort arbejderen til et led i en kæde, hvor både arbejdsgiver og arbejder langt mindre end førhen var i stand til at overskue og beherske produktionens enkelte risikomomenter. Det havde to konsekvenser. For det første at forholdet mellem arbejder og arbejdsgiver i stigende grad blev upersonligt, hvilket lagde gift for forestillingen om *bonus pater familias*. For det andet betød det, at man måtte regne stadig flere ulykker for tilfældige. Derfor var der behov for at skabe ny ret for arbejderne, da traditionelle retsregler ikke kunne finde anvendelse på tilfældige ulykker.

Denne betænkning bærer efter min vurdering i høj grad præg af en tanke, som Bramsen fremsatte tilbage i 1884: *Det var statens opgave at forsøge at skabe nogle sociale bånd i samfundet som en compensation for det pres, patriarkalismen havde været udsat for siden*

---

<sup>156</sup> Rigsdagstidende 1895-1896, tillæg A, sp. 2351ff.

<sup>157</sup> Rigsdagstidende 1895-1896, tillæg A, sp. 2913ff.

<sup>158</sup> Viggo Bentzon (1890) s. 8.



*laugsvæsenets ophør og næringsfrihedsloven fra 1857.* Fra en konservativ synsvinkel medførte industrialiseringen en polarisering af samfundet, der gavnede liberale og socialister. Med ulykkesforsikringen – og de sociale love i øvrigt – kunne staten bidrage til at genskabe disse sociale bånd på en ny måde med klare regler for sociale *rettigheder* og *pligter*. Det viste sig imidlertid i praksis – og det kommer jeg tilbage til senere –, at mange arbejdsgivere ikke desto mindre så ulykkesforsikringsloven som et *angreb* på deres patriarkalske myndighed, og på den måde bidrog ulykkesforsikringsloven paradoksalt nok til yderligere at nedbryde patriarkalismen.

Bramsen stod ofte på Folketingets talerstol og argumenterede for sit program netop med henvisning til, at de patriarkalske forhold mellem arbejder og arbejdsgiver var på vej til at blive afløst af upersonlige og forretningsmæssige forhold. Han var modstander af liberalismens ide om det frie kontraktforhold mellem arbejder og arbejdsgiver som det eneste regulerende på arbejdsmarkedet. Eksempelvis her den 7. december 1895:

”Fordi man staar i et Forretningsforhold, kan man imidlertid ikke sige, at man ikke skylder hinanden noget; man skylder undertiden en anden særdeles meget, naar man staar i Forretningsforhold til ham. Naar det ved Lovgivning kan blive slaaet fast, at Arbejdsgiveren skylder Arbejderen naar han kommer til Skade paa en bestemt Maade, at yde ham Forsørgelse, saa er det en Del af Arbejdsaftalen eller Forretningsforholdet. Man kan ikke komme til den Konklusion, at fordi det patriarkalske Forhold mellem Arbejdsgivere og Arbejdere mere og mere gaar ud af Verden, saa skulde Arbejdsgiveren ikke kunne komme til at skyldte Arbejderen noget som helst ud over Lønnen.”<sup>159</sup>

Bramsen opfattede helt og aldeles en ulykkesforsikringslovgivning som en nødvendig reaktion på de ændrede forhold på arbejdsmarkedet. Ulykkesforsikring var et *risikotillæg*, som arbejdsgiveren måtte betale i de farlige erhverv.

*Det andet forhold*, jeg vil fremhæve ved betænkningen, er behandlingen af Berg-delen af forslaget, der ikke overraskende måtte afvises, da det i grunden mindede om det socialdemokratiske, hvad angik retten offentlig forsørgelse:

”Ej heller vover Udvalgets Flertal at knæsatte afdøde C. Bergs betydningsfulde, for Følelsen saa tiltalende og tilsyneladende saa logiske Forslag om, at de Ulykker, hvis Følger ikke kunne henlægges under de industrielle Virksomheders økonomiske Ansvar, og som derfor henvises til de forenede Kommuners Forsorg, skulle give de Paagjældende Ret til det samme Krav, som det, en Lovgivning vil indrømme Arbejderne i særegne Virksomheder [...] Heri er Udvalgets Flertal altsaa ikke enig med Forslaget, men mener derimod, at naar man med en særlig Begrundelse lægger den Byrde paa den større Industri, at den, om end paa begrændset Maade, skal overtage Forsørgelsen af sine ved Driftsulykker tilskadekomne Arbejdere og af sine omkomne Arbejderes Efterladte, og

---

<sup>159</sup> Rigsdagstidende 1895-1896, Folketingets Forhandlinger, sp. 2151.

saaledes skaber en ny Ret særlig for disse Arbejdere under deres særegne Forhold, saa gaar det ikke an, hvor netop den samme Begrundelse ikke kan gives, at tildele alle de øvrige Arbejdere den samme Ret over for det O f f e n t l i g e. Det har altid været erkjendt, at det Offentliges Hjælp bør være betinget af en tilstedeværende T r a n g, og at den Støtte, som derefter ydes, bør have den F o r m, som det Offentlige ønsker at give den, for at tilvejebringe Sikkerhed for, at Understøttelsen anvendes paa en saadan Maade, som falder sammen med det Offentliges Interesse, og at den hører op, naar Trangen ikke længere er til Stede, hvilket kun kan naas igjennem periodiske Udbetalinger”.<sup>160</sup>

Offentlig støtte var med andre ord ikke begrundet i noget retskrav men ud fra ’almindelige humane hensyn’. Her kom tidens socialpolitiske diskurs tydeligt ind i billedet. I 1890’erne havde man ikke noget reelt *retskrav* på sociale ydelser fra det offentlige. Hjælp tildeltes som trangsbestemt *skøn*, præcis som i alderdomsforsørgelsen, der netop var defineret ved trangsudmålte ydelser. I stedet deltes forslaget op, således at samtlige arbejdere udenfor den farlige industri blev placeret i et lovforslag, der gav *trangsbestemte* ydelser efter netop alderdomsforsørgelseslovens principper. Det sociale rettighedsbegreb, der lå i Bramsenedelen af ulykkesforsikringsforslaget var derfor markant anderledes af natur end alderdomsforsørgelsens.

Betænkningens nu to forslag – et Bramsen-forslag og et amputeret Berg-forslag – kom ikke til debat mere i denne samling. I det hele taget gik det trægt med reformarbejdet, og det blev først da Højres Julius Wulff stillede et alternativt forslag den 24. oktober 1896, at sagen rullede på ny. Wulff var sekretær i *Fællesrepræsentationen for Dansk Industri og Haandværk*, og forslaget var i høj grad blevet til på baggrund af denne forenings resolution fra 1. august 1896, der advarede mod, at der ”...lægges særlige Byrder paa Haandværk og Industri, fremfor paa Landets øvrige Erhverv”.<sup>161</sup> Foreningen hævdede, at der med Bramsens forslag ville blive lagt en uheldig skat på erhvervslivet. Wulff foreslog derfor i stedet en tvungen almen ulykkesforsikring for alle arbejdere under en vis indtægt, finansieret ved en årlig afgift for *alle danskere*, svarende til ca. 3 kr. Staten skulle hvert år garantere udbetalinger ud over hvad der var indkommet i præmier. Forslaget afspejlede de mindre erhvervsdrivendes modvilje mod den rene arbejdsgiverfinansiering, som man frygtede ville betyde en større byrde for mellemstanden end for det store erhvervsliv og dermed ”... *støtte den Bevægelse i Retning af Storindustri, som man netop ikke vilde støtte*”.<sup>162</sup>

Det udløste en vældig polemik om hvilke grupper i samfundet, der skulle bære udgifterne ved en ulykkesforsikring. I. C. Christensen fremlagde nu forslagene fra 1896-betænkningen, og begge blev sendt i udvalg, der igen under Bramsens ledelse afgav betænkning den 10. februar 1897. Her blev den endelige udformning af loven foretaget, i det store hele i form af en yderligere beskæring. Wulffs forslag blev hurtigt forkastet, da det var finansieret ved en reel ’kopskat’ og desuden opstillede en statsgaranti. Mere interessant er det at følge

---

<sup>160</sup> Rigsdagstidende 1895-1896, tillæg B, sp. 1879, 1883.

<sup>161</sup> Julius Wulff (1896) s. 1.

<sup>162</sup> Rigsdagstidende 1896-1897, Folketingets Forhandlinger, sp. 668.

Bramsens lovforslag. Den offentlige transgbaserede understøttelse af ulykkesramte uden for fattigvæsenet, som Berg-delen af forslaget var blevet til, faldt nu helt væk. Begrundelsen var:

”En saadan Understøttelseslov forudsætter – i Modsætning til Sikringsloven – et statistisk Grundlag, dersom man tilnærmelsesvis skal kunne angive de deraf for Kommunen opstaaede Udgifter, og et saadant mangler ganske, hvad der allerede er meget betænkeligt. Dernæst mener Udvalgets Flertal, at man ikke bør foregribe en mere tilfredsstillende Ordning af denne særdeles omfattende Sag, men just holde Vejen aaben – særlig for Landbrugets almindelige Arbejdere og for Søfarten – for en Lov, som i sine Virkninger i væsentlig højere Grad end Mindretallets Forslag nærmer sig til den af Flertallet foreslaaede Sikringslov”.<sup>163</sup>

Sandheden var nærmere den, at tilslutningen til Berg-delen var ret begrænset hos det politiske flertal. Bramsen var formentlig modstander af det skønsmæssige understøttelsesprincip, som han ikke mente gavtede moralen – så hellere den ’rene Berg’. Desuden havde indenrigsminister Hugo Hørring flere gange udtrykt en vis modvilje mod at tage landarbejderne med i en ulykkesforsikring. Dertil kommer, at I. C Christensen ved flere lejligheder havde fremhævet det ønskelige i gå ’stykvist’ frem.<sup>164</sup> En anden konkret årsag var formentlig, at en offentlig forsørgelse af landarbejdere efter ulykker ville belaste kommunekasserne, der efter gårdmandsvenstres opfattelse var trængt nok i forvejen af alderdomsforsørgelsen.<sup>165</sup> Tilbage stod et lovforslag for store dele af industrien, men til gengæld for denne gruppe i fuld overensstemmelse med Bramsens tanker. Socialdemokratiet og Bojsens moderate venstregruppe protesterede voldsomt, men forgæves. Flertallet i Folketinget havde ikke lyst til at udvide det spor, som blev lagt i 1891 med en offentlig forsørgelse.

Andre væsentlige ændringer var først og fremmest, at industrien fik gennemført et ønske om adgang til oprettelsen af gensidige forsikringsselskaber. Dette ønske var blevet fremsat af den nyoprettede Arbejdsgiverforeningen af 1896.<sup>166</sup> Her var Højres Niels Andersen den drivende kraft, og han blev desuden formand for det gensidige *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring*, der oprettedes i 1899.<sup>167</sup> En anden ændring var, at selve ulykkesbegrebet

---

<sup>163</sup> Rigsdagstidende 1896-1897, tillæg B, sp. 969. Det mindretalsforslag, der henvises til, er de moderate venstrefolk, der foreslog at beholde den reviderede understøttelsesdel af forslaget.

<sup>164</sup> Lars Andersen (2004) s. 172-173.

<sup>165</sup> Se for bekymringen over alderdomsforsørgelsens udgifter, Nete Balslev Wingender (1994) s. 61ff.

<sup>166</sup> Rigsdagstidende 1896-1897, tillæg B, sp. 1013ff

<sup>167</sup> Arbejdsgiverforeningen af 1896 havde allerede i 1896 arbejdet på at få indført muligheden for oprettelse af gensidige selskaber for dermed at kunne inddrage forsikringen under arbejdsgivernes kontrol. Den 31. oktober 1896 opfordrede Niels Andersen foreningens medlemmer til ”...ikke ved bindende Løfter knytte sig til de Projekter, der maatte fremkomme fra Assurandørers eller fra anden Side” (LO’s arkiv, kasse 1385). Året efter, da loven var i hus, opfordrede Mur- og Stenhuggerlauget i København sine medlemmer til at støtte op omkring det gensidige Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring, der var under oprettelse. I et cirkulære fra 24. december 1897 skrev laugets oldemand Vilh. Køhler: ”Der vil fra Assuranceselskabernes Side blive drevet en heftig Agitation, og Arbejdsgiverne bør i denne Henseende ikke staa tilbage ved Virksomhed for deres egen Forening, thi Arbejdsgivernes egen Arbejder-Ulykkesforsikring kan og bør gennemføres, ikke som et

blev indsnævret til at omhandle ulykkestilfælde med en snæver sammenhæng med driften. Dette var i høj grad et kardinalpunkt for Bramsen, der i udvalget kunne indgå kompromis med Niels Andersen. Andersen fik lovning på den gensidige forsikringsform, og Bramsen kunne få opbakning til et snævert ulykkesbegreb, hvor arbejderkommissionen havde inddraget ulykker med *direkte* såvel som *indirekte* sammenhæng med driften, hvilket Bramsen var modstander af. Hovedlinierne i loven lå nu klar. Der var tale om en *maskinulykkesforsikring*, der nærmere havde driften end arbejderen i fokus, hvilket kom klart til udtryk ved lovens detaljerede fortegnelse over, hvilke virksomheder, der var omfattet af loven. Ordningen blev anslået til at omfatte ca. 100.000 danske arbejdere.

Arbejdsgiverne havde individuel erstatningspligt over for deres arbejdere og kunne frit vælge hvorledes denne risiko skulle håndteres. Der var ingen forsikringspligt og derfor – som enkelte kritikere hævdede – ingen 100 procent garanti for, at arbejderen altid ville kunne få erstatning. Der var først og fremmest tale om en udvidet ansvarlighedslov for arbejdsgivere, men I.C. Christensen forsøgte at berolige de moderate og socialdemokraterne med, at den formentlig ville komme til at virke som en social forsikringslov i praksis.<sup>168</sup>

Under de afsluttende forhandlinger i løbet af 1897 rejste Frede Bojsen en skarp kritik af hele forløbet og den retning, som lovforslaget på vej ind på. Han beklagede, at en vedtagelse af Ingerslevs forslag var blevet forpurret i 1891, og hans vurdering af det foreliggende lovforslag var klar:

”Det, der altsaa nu er naaet, er det, at her i Stedet for en Social Reform er kommet, hvad jeg næsten kunde fristes til at kalde en industriel Krigslov. Vi se her Spørgsmaalet stillet op som en Sag til Afgørelse direkte mellem den enkelte Arbejdsgiver og hans Arbejdere, ganske vist saaledes, at der er indført en Appelinstant til Afgørelse af Trætte og Strid paa dette Omraade; men i første Række er det en Strid, der afgøres direkte mellem Arbejdsgiver og Arbejder, det er ikke det, som man har forstaaet ved socialreformatorisk Lovgivning, tværtimod, det er udtrykket for den individualistiske Samfunds- betragtning”.<sup>169</sup>

I Tyskland var arbejderens erstatningskrav rettet mod *sammenslutningen af arbejdsgivere* i de pågældende forbund. Det foreliggende lovforslag rettede erstatningskravet mod *den enkelte arbejdsgiver*. Han stillede derfor spørgsmålstegn ved, om loven ville komme til at virke efter sin hensigt, der måtte være at formindske de sociale konflikter på arbejdspladserne.

Derfor undlod Bojsen og den moderate gruppe at stemme ved den endelige afstemning i 18. december 1897. Til det sidste forsøgte de at indføre ulykkesforsikring på alderdomsforsørgelsens principper for landarbejderne ud fra den betragtning, at det ville dæmme op for afvandring af arbejdskraft fra land til by. Den moderate J. Ousen udtalte i

---

Forretnings- og Spekulationsforetagende, men som en Interesse- og Velfærdssag for Arbejdsgiverne selv.”(LO’s arkiv, kasse 1385).

<sup>168</sup> Rigsdagstidende 1896-1897, Folketingets Forhandlinger, sp. 988.

<sup>169</sup> ibid sp. 4647.

december 1897, at Bramsens lovforslag ville betyde, at landarbejdere i endnu større grad ville søge arbejde i byerne, "...netop fordi der i Byerne bliver budt dem en Fordel herigennem, som ikke bliver budt dem ved Landarbejdet".<sup>170</sup> Socialdemokraterne stemte om end nølende for lovforslaget – det dækkede trods alt en del industriarbejdere. I *Social-Demokraten* kunne man den 20. december 1897 læse, at loven ikke var præcis, hvad socialdemokraterne havde ønsket gennemført, men dog "...et væsentligt Fremskridt paa de sociale Reformers Vej".<sup>171</sup>

De lange forhandlinger havde tæret på Bramsen, der først og fremmest så sig selv som ekspert og ikke som politiker. At ulykkesforsikringsspørgsmålet ustandselig skulle 'skulle drages ned i partikævet' og tages som gidsel i Højres forsøg på at fastholde magten var ham meget imod. Til sin ven og partifælle Carl Goos skrev han i maj 1897 følelsesladet om sit forhold til de øvrige højrefolk i Rigsdagen:

"Det har været ulideligt at være Medlem af Højre-gruppen i Aar ... Naar jeg tænker paa denne Lovs Forløb – efter 8 Aars fortsat Arbejde fra mig – faar jeg Opkastningsfornemmelser, hvad der bedst vil illustrere, hvor syg jeg i Virkeligheden er bleven. Jeg havde i Løbet af 3 Aar faaet Folkething, Landsting og Regjering over paa min Side ... og saa strandede det hele paa storpolitiske Beregninger, der endog ville vise sig at have været ganske urigtige efter min Mening".<sup>172</sup>

De politiske forhold han henviste til var, at ulykkesforsikringsforslaget blev taget af dagsordenen for 2. behandling i Landstinget, mens et udvalg behandlede det. Det skete efter pres fra navnlig Estrup, der var modstander af Reedtz-Thott regeringens vilje til reformer på storforligets grund. Ifølge Thomas Larsen skete det på et tidspunkt, hvor indenrigsministeren var blevet enig med 8 ud af de 11 medlemmer af landstingsudvalget om forslaget.<sup>173</sup> Men det blev endnu engang taget som gidsel i den politiske magtkamp og forsinket yderligere et halvt år. Når Bramsen omtalte de 'storpolitiske' beregninger som fejlagtige, så var det fordi, at Højre efter hans mening burde være et reformvenligt parti. Man var ganske enkelt nødt til at indgå i forhandlinger med socialdemokraterne, der måtte forventes at vokse i styrke. Hovedrystende så Bramsen på Højres stædige forsøg på at undgå det uundgåelige.

Når ulykkesforsikringsloven var så mange år undervejs skyldtes det i høj grad, at sagen fra start blev draget ind i de partipolitiske stridigheder.

## 5.6. Arbejderens 'Damokles-sværd': Igen debat om grov uagtsomhed

Da ulykkesforsikringsspørgsmålet kom på dagsordenen igen i 1895, fremførte Bramsen at den tyske ulykkesstatistik viste en stigning i antallet af ulykker, hvilket han forklarede derved, at den tyske lov ikke ansporede til ansvarlighed og agtpågivenhed, hverken fra

---

<sup>170</sup> Rigsdagstidende 1897-1898, Folketingets Forhandlinger sp. 1344.

<sup>171</sup> *Social-Demokraten* 20/12 1897.

<sup>172</sup> Bramsens brevsamling, *brev fra Bramsen til Carl Goos 15/5 1897*

<sup>173</sup> Thomas Larsens arkiv, pakke 7, *Manuskript til "Erindringer"*, udat., s. 138.

arbejdsgivere eller arbejderes side. Han gik imidlertid let hen over, hvad de tyske eksperter anførte som forklaring herpå. I løbet af de første 10 år efter den tyske lov trådte i kraft var antal anmeldte ulykkestilfælde ganske vist stigende. Men eksperterne i rigsforsikringsanstalten i Berlin hævdede, at dette til dels skyldtes en større tilbøjelighed blandt arbejdere til at kræve deres ret efter loven. Det vil sige, at der i høj grad var tale om en 'synliggørelse' af omfanget af arbejdsulykker.<sup>174</sup>

Bramsen hævdede nu, at kun en ordning, der hvilede på individuel ansvarlighed fra både arbejdsgivers og arbejders side var en betryggende ordning. Han var for så vidt enig med alle i at 'industrien skal forsørge industriens ofre', når ulykker var hændelige, men *han ville som tidligere regeringer heller ikke skabe ny ret, hvor individuel skyld kunne påvises*, idet

"...man vilde ikke forandre det gamle Retsbegreb, at hvor der ikke er nogen Skyld, er der ikke noget Ansvar, men man vilde have det fastsat, at for saa vidt der ikke kan paavises nogen Skyld hos den ene Part eller nogen grov Uagtsomhed hos den anden, skal den paagældende Virksomhed, figurligt talt, betragtes som den skyldige og bære Byrden, som er fremkommen gennem Virksomhedens Udøvelse".<sup>175</sup>

Den offentlige ret ville derimod i det hele taget lade spørgsmålet om skadens årsag være underordnet - på nær ved forsætlige handlinger. Det samme ville det socialdemokratiske forslag fra 1895, og partiets Harald Jensen fremførte igen hvorfor:

"Konkurrencen er jo stærk inden for Arbejdernes Kreds, de ere nødt til at arbejde ret intensivt for at bjærge sig saa stor en Løn, at de kunne leve af den. De have under nuværende Former for Arbejdet ikke Tid til saaledes at overveje, om Konsekvensen af denne eller hin Handling skulde blive dette eller hint Ulykkestilfælde - i alt Fald kun meget sjældent - og derfor maa han tage Forholdene, som de ere, uden at underkaste dem nogen nøjagtig Diskussion med sig selv. Deraf bliver da Resultatet, at der fremkommer mange Ulykkestilfælde. Fordi det altsaa vil være saa umaadelig vanskeligt at fastsætte Grænsen, og fordi man maa gaa ud fra, at ingen med Vilje gaar hen og paadrager sig nogen Legemsbeskadigelse og i alt Fald ikke med Vilje viser en saa grov Skødesløshed og Uagtsomhed, at noget saadant som dette forefalder, have vi indskrænket os til at sige, at kun naar Skaden er foranlediget af ham selv med Forsæt, ville vi udelukke ham."<sup>176</sup>

Arbejderne var efter Socialdemokratiets mening prisdrevet forholdene i det kapitalistiske samfund. De kunne ikke undgå at komme til at udvise uagtsomhed i eksistenskampen, og man burde derfor ikke straffe individet for handlinger, der skyldtes den sociale kontekst. Bramsen mente derimod, at fjernelsen af uagtsomhedsbegrebet i loven blot ville føre til misbrug og ansvarsforflygtigelse, og endvidere at "...det bør blive staaende som en

---

<sup>174</sup> E.P. Hennock (1987) s. 65ff.

<sup>175</sup> Rigsdagstidende 1895-1896, Folketingets Forhandlinger, sp. 1949-1950.

<sup>176</sup> ibid. sp. 1942-1943.

afskrækkende Mulighed...”.<sup>177</sup> Bramsen mente ikke som socialdemokraterne, at arbejderne var prisgivet de samfundsmæssige omstændigheder, men at de altid både burde og kunne tænke sig om. Bramsens allierede i sagen, Venstrereformpartiets I. C. Christensen udtalte, at han ikke så noget problem i udelukkelse af uforsigtige arbejdere, idet han havde tillid til det statslige råd, der ifølge hans og Bramsens forslag skulle afgøre sagerne. Der var således stort politisk flertal for at beholde uagtsomhedsparagraffen i henhold til datidens herskende socialpolitiske ideer om selvhjulpenhed og individuel ansvarlighed.

Socialdemokraterne havde dog ikke til sinds at lade det ligge. I februar 1897 gentog Jens Jensen socialdemokraternes frygt for, at arbejderne ville blive mødt med en sværm af anklager om grov uagtsomhed. Fra en uventet kant lød der nu pludselig støtte til socialdemokraterne. Den konservative Julius Wulff udtalte i Folketinget den 17. februar, at ”... i mange Tilfælde vil den Arbejder, som er alt for bange for at udvise ”Grov Uagtsomhed”, være ubrugelig i sit Fag”.<sup>178</sup> Det ville hæmme arbejdsprocessen, hvis arbejderne konstant ville fokusere på ulykkesfaremomentet. Wulff gav på denne måde arbejderkommissionen ret i, at en ængstelig arbejder ikke var nogen god arbejder.

Jens Jensen fortsatte nu med at nævne et konkret eksempel, der omhandlede en blikkenslager, der var styrtet ned fra en stige under arbejde på Københavns nye rådhusbygning. Han faldt fra 100 fods højde og slog sig ihjel på stedet. Blikkenslageren havde ikke noget tov om livet, hvilket for udenforstående kunne give anledning til beskyldninger om en selvforskyldt ulykke. Men for den arbejder, der er vant til arbejdet, blev det ikke på samme måde opfattet som farligt. Jensen spurgte nu indenrigsminister Hugo Hørring direkte, om denne arbejder ville være blevet ramt af lovens uagtsomhedsparagraf. Hertil svarede Hørring,

”Naar man saa vil spørge om, hvad der skal forstaas ved grov Uagtsomhed, er det naturligvis noget, som ikke kan defineres, men maa afgøres i det enkelte Tilfælde. Man kunde fremhæve, at naturligvis vil det sædvanemæssige komme til at spille en stor Rolle; hvad der er sædvanligt at indlade sig paa hos det paagældende Fags Arbejdere under de givne Forhold, vil jo ikke blive statueret at være grov Uagtsomhed. Men der er tillige et andet Moment, der ganske sikkert ogsaa vil komme frem, og det er at man som grov Uagtsomhed vil betragte en forsætlig Tilsidesættelse af de Forsigtighedsforanstaltninger, som Arbejdsgiveren foreskriver. Ved de Eksempler, som det ærede Medlem for Kjøbenhavns 10de Valgkreds (Jens Jensen) anførte, er der netop dette at mærke, at for den Blikkenslager, der ligger oppe paa et Tag, er det vel muligt at man ikke vil komme til at statuere grov Uagtsomhed, selv om han ikke har bundet et Tov om Livet; thi det er vist nok hyppigt, at Arbejdere i dette Fag netop gaa frem paa denne Maade. Men hvis Arbejdsgiveren har foreskrevet, at Arbejderen ikke maa arbejde paa Taget uden at have et Tov om Livet, og Arbejdsgiveren stiller et Tov til Disposition under Arbejdet, og en Arbejder trods dette indlader sig paa at arbejde, uden at denne Forsigtighedsregel er opfyldt, saa er det ganske sikkert grov Uagtsomhed, derom er der ingen Tvivl, og at man

---

<sup>177</sup> ibid. sp. 2022.

<sup>178</sup> Rigsdagstidende 1896-1897, Folketingets Forhandlinger, sp. 4325

i saa Fald skulle paalægge Arbejdsgiveren Ansvar, synes det mig, være ganske uforsvarligt.”<sup>179</sup>

Det vil sige, at arbejdsgiverens formulering af regler og forbud mod visse handlinger måtte opfattes som eksempel på en grænsedragning mellem grov uagtsomhed og hændelige ulykker. Men det var også det nærmeste debatten kom på en afklaring af, hvornår paragraffen skulle bringes i anvendelse. Bramsen forsøgte desuden at overbevise socialdemokraterne om, at det var i arbejdernes egen interesse, at der var en uagtsomhedsbestemmelse i loven. Dette ville nemlig hindre en demoraliserende udvikling blandt arbejderne. Jens Jensen svarede Bramsen og Hørring, at han stadig ikke havde fået klarhed over andet, end at bestemmelsen netop skulle bruges som en trussel mod arbejderne:

”Jeg tror derfor, at man ikke behøver denne Bestemmelse, hvorimod man ganske sikkert ved at have den, vil give Anledning til store Bryderier og Chikanerier fra deres Side, der skulde yde Erstatning”.<sup>180</sup>

Konklusionen må blive, at der ved lovens ikrafttræden herskede nogen uklarhed om den præcise forståelse af denne paragraf, hvilket til dels skyldtes arbejderkommissionens vaklen mellem dansk retstradition og anerkendelse af tysk offentligretlig lovgivning. Under alle omstændigheder må selve begrundelsen for at have bestemmelsen være det afskrækkende i at risikere at miste erstatning. Socialdemokraterne frygtede det værste, men Bramsen var ubøjelig. Når det kom til stykket var det et spørgsmål om personlig ansvar, der gik begge veje. Bramsen opfattelse var, at såfremt *personlig skyld* kunne fastlægges, så kunne også det *personlige ansvar*. På dette punkt afveg Bramsen ikke fra de privatretlige erstatningsregler. Man var gået bort fra sætningen *'er der ingen skyld er der intet ansvar'* og til at pålægge industrien ansvaret som en produktionsomkostning. *Men man var imidlertid ikke gået bort fra sætningens logiske følgesvend; 'er der skyld, er der også ansvar'.*

### 5.7. Arbejderforsikringsrådet

Når man betragter det som lovens formål at bidrage til at dæmpe sociale konflikter på arbejdsmarkedet og imødekomme industrialiseringens udfordringer til patriarkalismen, så er Arbejderforsikringsrådets rolle interessant. Det har dog ikke spillet nogen nævneværdig rolle for hverken Hanne Sommermark eller Iver Hornemann Møllers analyser. Det hænger formentlig sammen med, at det først er for nylig, at undersøgelser af institutionelle forhold er kommet ind i udforskningen af velfærdsstatens udvikling – gennem den såkaldte *historiske institutionalisme*.

I det følgende vil jeg behandle diskussionerne om Arbejderforsikringsrådets rolle, sammensætning og beføjelser. Tanken om et korporativt sammensat råd havde rødder tilbage

---

<sup>179</sup> Rigsdagstidende 1896-97, Folketingets Forhandlinger, sp. 4341.

<sup>180</sup> *ibid.* sp. 4406.



til Bramsens foredrag i Juridisk Forening i 1890. En institution bestående af arbejdsmarkedets repræsentanter, staten og sagkundskaben ville sikre ulykkesforsikringens legitimitet. Det var et udslag af Bramsens bestræbelser på at finde et alternativ til de tyske forsikringsforbund og de engelske domstole.

Arbejderforsikringsrådet skulle i Bergs og Bramsens forslag fra 1891 bestå af en formand, to læger og 8 arbejderrepræsentanter og 8 arbejdsgiverrepræsentanter, hvor selve denne sammensætning skyldtes Berg. Der skulle på landsplan vælges 400 valgmænd blandt arbejdere og 400 blandt arbejdsgivere. Disse to forsamlinger skulle så hver vælge 8 repræsentanter. Berg forklarede selv, at denne besværlige valgmetode skulle sikre en retfærdig fordeling mellem land og by og mellem provins og hovedstad.<sup>181</sup>

Da forhandlingerne begyndte igen i 1895 var situationen den, at der var oprettet et sygekassenævn i forbindelse med sygekasseloven af 1892. Det folketingsudvalg, der under Bramsens ledelse arbejdede i vinteren 1895-1896 foreslog, at rådets medlemsantal blev indskrænket til 9 medlemmer: En formand, 2 læger, arbejdsinspektøren, sygekasseinspektøren (valgt af kongen), 2 arbejdere (valgt af sygekassenævnet) og to arbejdsgivere (valgt af Københavns Magistrat).<sup>182</sup>

Appelreglerne var ikke blevet ændret frem til betænkningen i februar 1897. Og de blev heller ikke ændret frem mod vedtagelsen af loven. Der var enighed om, at spørgsmål om hvorvidt et ulykkestilfælde i det hele taget begrundede krav efter loven kunne ankes til indenrigsministeriet, hvorimod det var Arbejderforsikringsrådets endelige afgørelse at fastsætte invaliditetens karakter og erstatningens størrelse. Argumentet for appel til ministeriet var, at man på denne måde kunne øve en vis politisk kontrol med forvaltningen af loven og påvirke forvaltningens afgørelser i praksis. Det var et tegn på, at en retlig forvaltning af en lov på visse områder var underlagt politiske konjunkturer. Dette *responsive* træk ved loven blev besynderligt nok ikke gjort til genstand for den store debat.

Spørgsmålet om domstolskontrol kom ligeledes sjældent til debat. Juraprofessor Carl Goos havde under de allerførste forhandlinger i 1888-1889 argumenteret for, at i en retsstat burde domstolene være appelinstant, men det blev aldrig rigtig til nogen større debat. I 1890'erne forventede man vel sagtens, at gårdmændene ville komme til magten på et tidspunkt, men der var næppe nogen, der havde forestillet sig, at arbejdernes repræsentanter ville indtage de politiske magtpositioner i samfundet. Da dette nogle årtier senere imidlertid nærmere sig, gjorde det spørgsmålet om appelret og Arbejderforsikringsrådets beføjelser til et stort stridspunkt – navnlig i debatten forud for 1916-loven.

Den endelige udformning af Arbejderforsikringsrådet blev, at det kom til at bestå af tre kongevalgte medlemmer, herunder formanden og to arbejdere, valgt af sygekassenævnet og

---

<sup>181</sup> Rigsdagstidende 1890-1891, Folketingets Forhandlinger, sp. 4701-4702.

<sup>182</sup> Rigsdagstidende 1895-1896, Tillæg B, sp. 1893, 1905.

to arbejdsgivere, udnævnt af indenrigsministeriet. Arbejdsinspektøren og sygekasseinspektøren blev tilknyttet som tilforordnede.

Med dette råds oprettelse havde man indført et skridt i retning af en *korporativ forvaltning*. En korporativ forvaltning havde til hensigt at træffe afgørelser, som først og fremmest betragtedes som rigtige, fordi de berørte parter var involverede. Disse var dermed interesseret i at bidrage til at skabe harmoniske og fredelige tilstande på arbejdsmarkedet. Spørgsmålet om, hvorvidt afgørelserne juridisk set var rigtige, eller om de ud fra en social ekspertvurdering var rigtige må for så vidt vige for dette overordnede hensyn.<sup>183</sup> Også selv om formanden for Arbejderforsikringsrådet dog skulle være jurist.

Til Arbejderforsikringsrådet knyttedes en mindre administration i form af en sekretær og et par løse medhjælpere efter behov. Ingen forestillede sig på dette tidspunkt, at dette 'miniature-kontor' skulle vokse til et magtfuldt bureaukratisk embedsværk.

### 5.8. Sammenfatning

Hvis man i første omgang vurderer loven i relation til de to grundlæggende ulykkesforsikringsprincipper, så må konklusionen være, at den danske lov i hovedtræk hvilede på det liberale princip, med udgangspunkt i *frivillighed* og *ansvarlighed*. Det betød en begrænset *offentlig ret*, da det kun var de hændelige ulykker, der udløste erstatning efter loven. Uagtsomhedsparagraffen afspejlede en *materiel rationalitet*, hvor de enkelte afgørelser måtte vejes ud fra de opdragende målsætninger.

Ulykkesforsikring blev opfattet som et *risikotillæg* til lønnen, hvilket blev anset for en nødvendighed under indtryk af, at de *patriarkalske* forhold mellem arbejder og arbejdsgiver var under pres som følge af industrialiseringsprocessen.

På disse områder afveg den danske lovgivning ikke fra lande som England, Frankrig eller Sverige. Men der var nogle træk ved 1898-loven, som gjorde den ret enestående i europæisk sammenhæng på dette tidspunkt. Først og fremmest at en *korporativ* institution afgjorde *skadesagerne*, en beføjelse der i de førømtalte lande hovedsagelig lå hos forsikringselskaber og domstole. Heller ikke Tyskland havde en tilsvarende institution. For det andet signalerede en ministeriel appelmyndighed en *responsiv* tendens i lovgivningen, hvor den 'rene' liberale model udlagde til domstolene at afgøre stridigheder.

Hvis man skal forklare, hvorfor den liberale model sejrede over den sociale model i perioden 1888-1897, så vil jeg først og fremmest pege på Ludvig Bramsens indflydelse. Fra omkring 1890 fremlagde han det program, som reelt blev realiseret i 1898. Han fik stor betydning for den offentlige debat om emnet og kunne tilmed overbevise både venstre- og højrefolk om sin model.

En mand kunne dog næppe have gennemført dette projekt, hvis ikke afgørende forudsætninger havde været tilstede. Og her kom ulykkesforsikringens inddragelse i den

---

<sup>183</sup> Jørgen Dalberg-Larsen (2005) s. 305.

partipolitiske strid Bramsen til hjælp. Samtidig med at Bramsen var stærkt fortørnet over 'partikævlet', så var det imidlertid den politiske strid, der muliggjorde alliancen med Berg i 1891 og bragte Bramsens forslag på den politiske dagsorden.

### 5.8.1. Et alternativt syn på 1890'ernes sociale reformer.

Ulykkesforsikringsloven var tredje del af 1890'ernes socialreform, der foruden omfattede alderdomsforsørgelsesloven fra 1891 og sygekasseloven fra 1892. I denne sammenhæng er ulykkesforsikringen ganske overset. Navnlig i forhold til den opmærksomhed, der har været omkring alderdomsforsørgelsesloven, der gerne opfattes som en enestående lov i europæisk sammenhæng. Dette skyldes to ting; 1) at den var *skattefinansieret* og 2) at den var *rettet mod hele befolkningen*. Historikere har tolket det som kimen til et socialt medborgerskab, da alderdomsforsørgelsen ikke som den tyske socialforsikring var knyttet til status på arbejdsmarkedet.

På baggrund af afsnittet om 1898-lovens tilblivelse vil jeg fremsætte den tese, at hvis 1891-loven markerede et gennembrud for en statslig social omfordelingspolitik uden fattighjælps virkninger, *så markerede 1898-loven startskuddet på en for velfærdsstaten lige så essentiel udvikling af et socialt rettighedsbegreb*. Årsagen til at rettighedstanken kunne slå igennem her i modsætning til trangs- og værdighedsbestemmelserne i alderdomsforsørgelsesloven var den, at retten i ulykkesforsikringen gik på arbejdsgiver eller forening af arbejdsgivere. Det var således ikke formet som et retskrav overfor det offentlige.

Der var ganske vist tale om en væsensforskel mellem de to områder; *arbejdsgiverbetalt erstatning* og *offentlig forsørgelse*. Men ikke desto mindre er det slående, hvorledes både politikere og især de juridiske eksperter skelnede klart mellem den offentlige forsørgelses principper og ulykkesforsikringens sociale retskrav. Forsørgelsen efter 1891-loven blev leveret af det offentlige, og man kunne ikke i 1800-tallet tildele folk en decideret ret over for det offentlige.<sup>184</sup> Det blev meget klart ved diskussionen af Bramsen/Berg forslaget, da det blev behandlet i folketingsudvalg i 1896.

Meningen med at understrege dette forhold er, at man bør se den sociale velfærdsstat som en institution, der har rødder i andet end pensionslovgivningens udvikling. Selv om den danske model betragtes som konciperet i modsætning til den tyske arbejdsmarkedsmodel, så er det min opfattelse, at det ikke desto mindre blev ved en lovgivning, der vedrørte

---

<sup>184</sup> De ganske få undersøgelser af socialforvaltningen understreger desuden kontinuiteten på begge sider af 1891. Nete Balslev Wingender konkluderer på baggrund af studier af alderdomsforsørgelsesloven i en række kommuner, at alderdomsforsørgelsen var indlejret i fattigforsørgens almissetænkning, som en nådegave fra oven: "Ganske vist var alderdomsunderstøttelse principielt en rettighed, som den fattigste del af den aldrende befolkning havde, men det var en rettighed, som blev modificeret gennem den lokale forvaltnings skøn, ikke alene over ansøgerens trang og værdighed, men også over understøttelsens størrelse. Derved kom den nye alderdomsforsørgelse til at bære fattigforsørgens almisseprincip i sig." Nete Balslev Wingender (1994) s. 177. Som en del af forklaringen herpå, kan der peges på, at de nye love skulle forvaltes af de lokale instanser, der i årtier havde forvaltet fattigloven. 1891-loven kom derfor til at bygge på 1800-tallets *decentrale* forsørgs- og forvaltningstradition, se Christensen (2000) s. 660-675

arbejdsmarkedsforhold, at der først brydes med fattiglovgivningens principper. Udviklingen af velfærdsstatens sociale rettighedstænkning bør derfor også ses i lyset af arbejdsmarkedets 'reguleringsproblemer' i slutningen af 1800-tallet.<sup>185</sup> Jeg vil desuden fremsætte den tese, *at de embedsmænd, der fik lagt afgørelser af ulykkessager i hænderne efter 1898, blev de aktører, der skulle blive de første til effektivt at bryde med fattigpolitikens moraliserende almissepræg, der på andre socialpolitiske områder først blev brudt langt op i det 20. århundrede.* Det sidste vil jeg vende tilbage til i afhandlingens tredje del.

---

<sup>185</sup> se Niels Jul Nielsen (2003) for en kort behandling af dette tema.



## Kapitel 6. Socialpolitiske modeller i spil.

### 6.1. Indledning

Dette afsnit behandler debatten om ulykkesforsikringslovens principper fra lovens vedtagelse og frem til 1913, hvor Arbejderforsikringsrådet i samråd med Indenrigsministeriet havde forhandlet et nyt lovforslag færdigt. Processen afslører en modsætning mellem fortalere for henholdsvis det 'liberale' og det 'sociale' princip. Embedsmændenes rolle er i denne forbindelse helt central. En af de få forskere, der har fremsat synspunkter om datidens embedsmænd, er politologen Jacob Christensen, der på baggrund af især Steinckes forfatterskab karakteriserer embedsmændenes socialpolitiske opfattelse frem mod 1914 således: "Centraladministrationens embedsmænd argumenterede for den frivillige socialforsikring, fordi den i højere grad end den tvungne virkede moralsk opbyggende og aktiverede den brede befolkning".<sup>186</sup>

Dette synspunkt vedrørende sammenhængen mellem frivillighed og 'adfærdsregulering' gentager Christensen i en ganske ny artikel om de moralske og pædagogiske målsætninger som en del af baggrunden for socialreformen i 1933: "Den almindelige mening blandt danske politikere og embedsmænd var, at man ikke ville kunne opnå nogen af disse målsætninger gennem de obligatoriske forsikringer, som ellers var det almindelige i Europa".<sup>187</sup> Jeg vil argumentere for, at dette billede ikke er dækkende for ulykkesforsikringens embedsmænd, der allerede kort efter vedtagelsen af loven lagde grunden til en konflikt mellem det liberale og det sociale princip. En modstilling, der kastede skygger langt op i tid – helt frem til socialreformen i 1933.

### 6.2. Dagpengestriden 1900-1903

Det stod tidligt klart for samtidens iagttagere, at loven tildelte Arbejderforsikringsrådet en central position. Dette blev i særlig grad bemærket af forsikringsselskaberne, der efter et par dårlige regnskabsår omkring århundredeskiftet gav Arbejderforsikringsrådet skylden. Det var svært nok i forvejen at beregne den risiko, man overtog fra arbejdsgiverne, men Arbejderforsikringsrådets vilkårlige og arbejdervenlige forvaltning gjorde det vanskeligt at drive forsikring. Redaktøren af *Dansk Forsikrings-Tidende* sammenfattede kritikken i 1901 og lagde entydigt skylden på Arbejderforsikringsrådet:

---

<sup>186</sup> Jacob Christensen (1995), s. 195, se også side 214-215.

<sup>187</sup> Jacob Christensen (2004), s. 95.

”Det har saaledes allerede vist sig, at det er en ret uheldig Ordning at lægge Spørgsmaalet om Lovens Forstaaelse i Arbejderforsikrings-Raadets Haand i Stedet for at lade Domstolene træffe Afgørelser i saa Henseende”.<sup>188</sup>

Frem mod den første mindre lovændring i 1903 nærmede forholdet mellem Arbejderforsikringsrådet og forsikringsselskaberne sig et nulpunkt. Uagtsomhedssagerne, som jeg senere behandler detaljeret, spillede en stor rolle i denne konflikt, men den umiddelbare anledning til de første justeringer i loven var en strid om lovens dagpengeregler.

Berlingske Tidendes redaktør, Anders Vigen, skrev i 1924 i sin jubilæumshistorie om *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring*, at der i løbet af 1900 opstod nogle enkelte uoverensstemmelser mellem selskabet og Arbejderforsikringsrådet vedrørende udbetaling af dagpenge. Løsningen af problemet faldt ud til Arbejderforsikringsrådets favør, men Vigen fremstillede det sådan, at man får indtryk af, at en løsning fandtes i god overensstemmelse mellem de to parter:

”Men idet Samarbejdet mellem Raad og Selskab i øvrigt udviklede sig paa bedste Maade, og en roligere Overvejelse af Konflikten Oprindelse førte selskabet til at se Aarsagen i selve Lovens mangelfulde Affattelse, svandt Mellemværendet efterhånden ind til at blive et Pengespørgsmaal uden al virkelig Interesse”.<sup>189</sup>

Følger man sagen nærmere træder et andet billede frem. Sagen afspejlede en bitter magtkamp mellem Arbejderforsikringsrådet og *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring*. Sagen angik ulykkesforsikringslovens §5, stk. 1, der lød således:

”Medfører Ulykkestilfældet en Arbejdsudygtighed, hvis endelige Følge endnu ikke er bestemt, tilkommer der fra Udløbet af 13de Uge efter Ulykkestilfældet, indtil Sygebehandlingen er endt, eller indtil Arbejdsudygtigheden maatte erklæres for at være af blivende Beskaffenhed, eller indtil Døden maatte indtræde, den tilskadekomne en Dagpenge”.<sup>190</sup>

Formålet med denne dagpengeydelse var klart at understøtte arbejderen i den mellemliggende periode, hvor sagen behandledes. Arbejdsgiverne anklagede imidlertid rådet for at fortolke denne paragraf til arbejdernes fordel og reelt udvide forsørgelsesperspektivet. Arbejderforsikringsrådet hævdede, at dagpengeudbetaling skulle løbe indtil rådet havde behandlet sagen, hvor *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* hævdede, at en lægeerklæring om dette var nok til at standse udbetaling af dagpenge. Da der selv efter at en lægeerklæring

---

<sup>188</sup> *Dansk Forsikrings-Tidende* 1901, nr. 9, s. 146. Allerede i maj 1902 havde direktør for *Skjold*, J.P. Gram, imidlertid taget initiativ til dannelsen af *Dansk Ulykkesforsikrings Forening*, der var tænkt som et fælles forum for de selskaber, der tegnede lovpligtig ulykkesforsikring. Uoverensstemmelser mellem de gensidige selskaber og aktieselskaber gjorde dog, at det aldrig blev en regulær tarifforening.

<sup>189</sup> Anders Vigen (1924) s. 99.

<sup>190</sup> *Lov om Arbejderes Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde i visse Virksomheder af 7. Januar 1898*, §5, stk. 1.

forelå kunne gå adskillige uger, inden en sag var færdigbehandlet af Arbejderforsikringsrådet, kunne selskabet stå i en situation, hvor der skulle udbetales dagpenge, selvom blivende arbejdsforringelse var fastslået ved lægeerklæring. I *Assurandøren* anerkendtes det, at Arbejderforsikringsrådet skulle træffe afgørelse i ofte indviklede sager, men man advarede kraftigt:

”Men trods alle saadanne Omstændigheder, saa maa det dog udtrykkeligt bemærkes, at en alt for markeret Udvidelse af Loven fra Raadets Side let kunde skabe Misstemning blandt de ledende Arbejdsgivere, hvilket maaske atter kunde bevirke, at Lovgivningsmagten ikke gik med til en saadan Udvidelse af Loven, som ellers maatte synes retfærdig og ønskelig – og da have Raadet forfejlet sin Opgave”.<sup>191</sup>

I november 1900 spidsede situationen til i en meningsbrydning i *Nationaltidende*, da en arbejdsgiverrepræsentant stærkt kritiserede Arbejderforsikringsrådet for en ”... paa flere vigtige Punkter diktatorisk Myndighed”.<sup>192</sup> Indlægget var signeret A., og der var formentlig tale om fabrikant Axel Meyer, medlem af repræsentantskabet i *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring*.<sup>193</sup> Pointen var, at arbejdsgiverne hævdede, at perioden efter lægeerklæringen således var Arbejderforsikringsrådets og ikke arbejdsgivernes ansvar. Det blev tydeligvis opfattet som ekspropriation af arbejdsgivermidler at lade Arbejderforsikringsrådets erklæring vente på sig og være afgørende, om end hvor humant dette ville være.

Arbejderforsikringsrådets formand H. N. Hansen tog til genmæle. Han forsvarede Arbejderforsikringsrådets afgørelser og hævdede, at det var den endelige afgørelse, der afsluttede dagpengeperioden. Det fremgik her, at rådet under H. N. Hansens ledelse i en mindre håndfuld sager havde tilkendt dagpenge ud fra et socialt understøttelsessynspunkt. Det vil sige, at man havde vurderet, at den tilskadekomne i perioden mellem lægeerklæring og endelig afgørelse var uden understøttelsesmuligheder, da en ved lægeerklæring vurderet forringelse af arbejdsevne havde til følge, at arbejderen ikke kunne forventes at kunne genoptage sit tidligere arbejde, eller arbejde af tilsvarende art. H. N. Hansen understregede desuden, at alle rådsmedlemmer havde været enige om, ”...at den i dette Spørgsmaal truffene Afgjørelse, baade retligt og socialt seet, var den rette”.<sup>194</sup>

Der var tale om tre sager i løbet af 1900, hvor Arbejderforsikringsrådet i perioden fra september til november havde tilkendt tre arbejdere tilsammen 120,- kr. i dagpenge for perioden mellem afsluttende lægeerklæring og den endelige fastsættelse af erstatning.<sup>195</sup>

---

<sup>191</sup> *Assurandøren* 1900, nr. 14, s. 133.

<sup>192</sup> *Nationaltidende*, 14/11 1900

<sup>193</sup> Det fremgår af et håndskrevet brevudkast fra H. N. Hansen til netop Meyer, hvori debatten i *Nationaltidende* omtaltes og Meyer blev kritiseret (Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 1363 journal 1/1901).

<sup>194</sup> *Nationaltidende*, 27/11 1900.

<sup>195</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 1363 journal. 1/1901.



*Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* nægtede at betale for denne periode og Arbejderforsikringsrådet satte derfor hårdt mod hårdt og hævdede i alt 120,- kr. i selskabets depositum til udbetaling til de tre tilskadekomne arbejdere. Således var fronterne trukket op, da *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* afholdt bestyrelsesmøde den 17. december 1900. Selskabet besluttede her at rette henvendelse til Indenrigsministeriet, da

”... Loven allerede nu paa Foranledning af Raadet – under Konferensraad H. N. Hansens Ledelse – har faaet en saa betydelig Udvidelse, at det vistnok nu maa være paa Tide at gøre alvorlig Modstand mod yderligere Udvidelser”.<sup>196</sup>

Den 24. december 1900 udfærdigede selskabets formand, Niels Andersen, en skrivelse til ministeren, hvor man krævede de 120,- kr. tilbagebetalt. Han undlod ikke at tilføje om Arbejderforsikringsrådet:

”Dette Raad har efter vor Formening fra Begyndelsen vist, at det kun vil varetage de tilskadekomnes Interesser, men ikke Arbejdsgivernes. Dette er formentlig stridende med Lovens Aand. Allerede R.’s Sammensætning viser, at det har været Lovgiverens Mening, at R. ligesaavel skal varetage Arbejdsgivernes som Arbejdernes Interesse.”<sup>197</sup>

Indenrigsminister Ludvig Bramsen bad nu Arbejderforsikringsrådet om en udtalelse i sagen. I redegørelsen til Indenrigsministeriet kom rådet tillige ind på nogle af de overvejelser, man havde lagt til grund for dagpengeydelsen. Med hensyn til en af arbejderne, murerarbejdsmand C. Pedersen, hed det i begrundelsen for at tildele dagpenge mellem 18. oktober og 1. november 1900, at ”... Tilskadekomne fra da af og indtil 1. Nov. er fuldstændig uarbejdsdygtig og intet har at leve af.”<sup>198</sup> Med hensyn til en anden, blikkenslagersvend J. Hornstrøm, så hed det: ”Hornstrøm, der af sin Mester omtaltes som en særdeles dygtig og paalidelig Svend var paa den Tid fuldstændig existensløs og blev derfor af Raadet hjulpet med et Dagpengeforskuud af 60 Kr. for at kunne betale sin Husleje”.<sup>199</sup>

Arbejderforsikringsrådet begrundede det således med, at man hjalp arbejderen gennem den mellemliggende svære periode. Det vil sige, at Arbejderforsikringsrådet gik ud fra den tanke, at man måtte understøtte arbejderen for at skærme denne mod fattigdom. Ved at sørge for, at der ikke var et ’hul’ mellem dagpenge og erstatningsudmåling kunne man forebygge, at arbejderen i mellemtiden faldt igennem systemet og i værste fald havnede på fattighjælpen.

Var rådet her i overensstemmelse med ’lovens ånd’? Ikke hvis vi følger ’A.’, der under avisdebatten i *Nationaltidende* skrev, at det ikke var rådets opgave, ”[...] at udøve vilkaarlig

---

<sup>196</sup> Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring: ”Bestyrelsesmøder 1900-1904”, oplæg til bestyrelsesmøde 17/12-1900. Dette meddeltes nogle dage senere i *Arbejdsgiveren* 22/12 1900

<sup>197</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 1363 journal. 1/1901.

<sup>198</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 1363 journal 1/1901.

<sup>199</sup> ibid.

Godtgjørenhed mod den ene Part paa den anden Parts Bekostning.”<sup>200</sup> Det tyder imidlertid på, at Ludvig Bramsen nu var i vildrede. Problemet var nemlig, at man i februar 1900 havde godkendt Arbejderforsikringsrådets fortolkning i en lignende sag om dagpenge.<sup>201</sup> Det ville se underligt ud, hvis man nu gik ind og omstødte en fortolkning, der tidligere var blevet godkendt.

Bramsen trådte vande og undlod at melde klart ud. Nu greb H. N. Hansen til en ny strategi for håndtering af sagen, eftersom ministeren måske alligevel ville gå imod rådet. Ideen var at presse på for en lovændring, hvor Arbejderforsikringsrådets dagpengepraksis sammen med enkelte andre småændringer blev fastsat ved lov,

”...fordi en saadan Stræben efter en snarlig Lov-Ændring mulig maatte kunne endnu yderligere virke til, at Ministeriet ikke vil have Betænkning ved i den foreliggende Dagpenge-Sag at slutte sig til den af Raadet fulgte Vej”.<sup>202</sup>

Systemskiftet i juli 1901 kom imidlertid i vejen for Bramsen, der måtte overlade ministerstolen til Venstres Enevold Sørensen. H. N. Hansen havde med debatten i *Nationaltidende* gjort dagpenge-spørgsmålet til en prestigesag, som man ikke ønskede at tabe til forsikringsselskaberne. Og i Enevold Sørensen havde man fået en minister, der ikke havde Bramsens format og kendskab til ulykkesforsikringens område, men derimod var minister i en Venstreregering, der havde sat reformpolitik i udsigt.<sup>203</sup> Arbejderforsikringsrådet kunne derfor let få frie hænder til i løbet af 1902 at udarbejde et lovforslag, der fastslog som målet med dagpengereglerne,

”... at han [arbejderen, la] ikke lider en for stor økonomisk Nedgang i den Mellemtid, som maa hengaa, indtil han enten er fuldt helbredet, eller indtil han erholder sin Erstatning efter Ulykkesforsikringsloven.”<sup>204</sup>

Det var den praksis, der var benyttet af rådet i dagpengesager. Enevold Sørensen førte stort set uændret dette forslag frem til vedtagelse i 1903, og nu stod det klart, dels at dagpenge skulle betales, indtil Arbejderforsikringsrådet havde truffet afgørelse, og dels at alle spørgsmål i øvrigt vedrørende dagpenge suverænt var Arbejderforsikringsrådets anliggende.

Mens forhandlingerne stod på, blev forslaget diskuteret i *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring*, der på et bestyrelsesmøde den 15. december 1902 overvejede, hvordan man skulle stille sig til forhandlingerne, eftersom Niels Andersen sad i Folketinget som højremand. Forretningsfører Emil Rønnow bemærkede lakonisk om ændringerne til lovens

---

<sup>200</sup> *Nationaltidende*, 14/11 1900.

<sup>201</sup> *Assurandøren* 1900, nr. 15, s. 145-146.

<sup>202</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 1363 journal 1/1901.

<sup>203</sup> For en karakteristik af Enevold Sørensen, se Mogens Heide-Jørgensen (1998), s. 89-93

<sup>204</sup> *Rigsdagstidende* 1902-1903, Tillæg A, sp. 2806.

§5, at "...Raadets Fortolkning paa dette Punkt fastslaas".<sup>205</sup> Slaget var tabt og Niels Andersen forsøgte da heller ikke at føre kampen videre i Folketinget, hvor han gik ganske uden om dette punkt.

Med lovændringen i 1903, der blev til som et resultat af en bevidst strategi fra rådets side, blev der sat et punktum for striden om dagpengereglerne. Arbejderforsikringsrådet havde stadfæstet sin stærke position, og den brede og offentlige debat om Arbejderforsikringsrådets fortolkningsret, der var ganske udtalt frem til 1903, fortonede sig efterhånden herefter. Det betød ikke, at kampen om ulykkesforsikringen var slut. Gennem foreningen *Dansk Ulykkesforsikrings Forening*, der blev oprettet i 1902 forsøgte selskaberne at arbejde på at blive repræsenteret i Arbejderforsikringsrådet. At søge indflydelse direkte på den politiske lovgivningsproces med dette for øje blev herefter selskabernes foretrukne vej.

### 6.3. Arbejderforsikringsrådet under forandring

Det er værd et øjeblik at rette opmærksomheden mod en anden lovændring i 1906, der angik Arbejderforsikringsrådets administrative struktur og som er ganske interessant i relation til den kritik, der i årene omkring århundredeskiftet var blevet rettet mod institutionen.

Det blev hævdet i dagpengesagen, at Arbejderforsikringsrådet skulle dele sol og vind lige mellem arbejdere og arbejdsgivere. Det vil sige en understregning af Arbejderforsikringsrådets korporative og paritetiske sammensætning og formål. Desuden fremhævede N. H. Bache, der var jurist i selskabet *Folket*, at mange af afgørelserne beklageligvis havde noget bureaukratisk over sig. Det var et problem,

"...thi der er efter alle Forarbejder ingen Tvivl om, at Lovgiveren har tænkt sig Raadet som en i Sandhed moderne, konstitutionel, for ikke at sige demokratisk Institution, der efter forudgaaende og grundig Forhandling med de interesserede Parter, herunder i første Linie de anerkendte Selskaber, vilde have at træffe sine fyldig motiverede Afgørelser mere som en slags Domme end som administrative Dekreter, og at i al Fald ethvert Gran af absolutistisk, bureaukratisk Fremgangsmaade har været Lovgiverens Tanke fjern."<sup>206</sup>

På denne baggrund kan det undre, at indenrigsminister Sigurd Bergs forslag fra december 1905 om oprettelse af en kontorchefstilling ikke blev mødt med større modstand i Rigsdagen, hvor forsikringsbranchen ellers havde fremtrædende politiske støtter. Forslaget omdannede reelt Arbejderforsikringsrådets *sekretariat* til et egentligt *administrationskontor*. Der blev oprettet to nye *faste* embedsmandsstillinger. Den tidligere sekretær Aage Sørensen blev således ansat som kontorchef og som fuldmægtig ansattes den nye mand Vilhelm Ludvig Faber, der siden 1901 havde været tilknyttet som medhjælper.

Forud var gået nogle meningsudvekslinger internt i Arbejderforsikringsrådet. I sommeren 1905 cirkulerede et forslag fra H.N. Hansen om ansættelsen af en 'direktør' foruden andre

---

<sup>205</sup> Arbejdsgivernes Ulykkesforsikrings arkiv, *Betænkning til bestyrelsesmøde 15/12-1902*.

<sup>206</sup> *Assurandøren* 19/7 1900.

faste embedsmænd. Dr. med. E.A. Tscherning, en af de kongevalgte medlemmer, var bekymret for dette forslag, der truede med at forrykke balancen i rådet. Tscherning var modstander af en udvikling, hvorefter embedsmænd i større udstrækning end hidtil skulle træffe afgørelserne: ”Vi ved, hvor let Embedsmænd har ved at afholde ukyndige Forespørgere fra at fremme deres Sag.”<sup>207</sup> Tscherning foreslog i stedet, at de tre kongevalgte medlemmer oftere trådte sammen. Han foreslog således et ’forberedende udvalg’, der før de regulære møder diskuterede relevante sager, eventuelt bistået af medhjælpere, som Arbejderforsikringsrådet både kunne ansætte og afskedige. Fast ansatte embedsmænd var nemlig svære at komme af med. Et forslag fra Tscherning der klart udtrykte modvilje mod embedsmandskulturen og bureaukratisering af Arbejderforsikringsrådet.

Tschernings forslag blev ikke til noget. Det eneste der blev ændret før forslaget fremsattes i Rigsdagen var, at H. N. Hansen havde ændret stillingsbetegnelsen fra ’direktør’ til ’kontorchef’. Som i andre sager tog Hansen styringen af Arbejderforsikringsrådets anliggender, og han nærede ikke den foragt for embedsmænd, som Tscherning tilsyneladende gjorde.

Vedtagelsen af denne lille tillægslov giver et fingerpeg om en ændring i Arbejderforsikringsrådets indre struktur. H. N. Hansen begrundede forslaget med det stigende sagspres og de kommende udvidelser af lovens område. Det oplystes, at der årligt behandledes ca. 2400 sager, hvoraf 1500-1600 behandledes rent administrativt. Sager hvor det let kunne konstateres, at pågældende tilfælde ikke faldt ind under loven eller ikke medførte nogen invaliditet. De resterende 800-900 sager blev forelagt rådets besluttende organer. Endvidere anførtes det nærmere om selve arbejdsformen:

”Foruden Arbejdet med Sagernes Afgørelser, dels administrativt, dels ved Kendelse, bestaar Virksomheden i Sagernes forudgaaende Forberedelse; her er et betydeligt Arbejde fornødent til Sagernes behørig Oplysning ved Henvendelse til Arbejdsgivere, til de tilskadekomne, ved Lægeundersøgelse, ved Forhørs Optagelse o.s.fr.”<sup>208</sup>

Det var i *sekretariatet*, at dette arbejde blev foretaget, og det var her ekspertisen blev oparbejdet. Derfor ønskede H. N. Hansen en kontorchef og en fuldmægtig.

De nærmere arbejdsopgaver blev defineret af den kommende kontorchef Aage Sørensen. Kontorchefen skulle ikke overraskende være den centrale figur i det daglige arbejde. Alle sager skulle i første omgang gå over kontorchefens bord. Fuldmægtigen i kontoret skulle derefter foretage den videre behandling af alle de sager, som ikke gav anledning til større overvejelser, hvorimod kontorchefen skulle tage sig af de vanskelige sager og forelægge

---

<sup>207</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 1365: *Raadets indre Anliggender, brev fra E. A. Tscherning til H. N. Hansen 26/8 1905.*

<sup>208</sup> Rigsdagstidende 1905-1906, Tillæg A, sp. 3495.

dem for Arbejderforsikringsrådets formand.<sup>209</sup> Aage Sørensen og H. N. Hansen – og i nogen grad den nye fuldmægtig V. L. Faber – ville på denne måde komme til at udgøre en meget magtfuld inderkreds i Arbejderforsikringsrådet.

Ikke alle var imidlertid begejstrede for denne bureaukratisering af forvaltningen – men kritikken kom nu stærkest fra Socialdemokratiet. Partiet var indstillet på, at rådet skulle have mulighed for at ansætte medhjælpere i perioder, hvis dette var nødvendigt af hensyn til arbejdspresset. Socialdemokraten Sven Trier var således allerede i juni 1899 blevet ansat som medhjælper. At gå videre med fastansat kontorpersonele var partiet ikke umiddelbart tilhænger af, som Martin Olsen udtalte:

”Derimod synes jeg, det vilde være urigtigt, om vi nu vilde gøre den Ramme, inden for hvilken Arbejderforsikrings-Raadets Kontor arbejder, til et Bureau, og det er egentlig det, der foreslaaes her. Jeg synes, det var saadan en rar og velsignet Institution, der stod i direkte kontakt med Befolkningen, ikke behæftet med noget Bureauvæsen. Der var en Sekretær og en Fuldmægtig der oppe. Det var jævnt borgerligt, men nu skal sekretæren ophøjes til Kontorchef. Dette er noget, jeg finder uhyggeligt”.<sup>210</sup>

Arbejderforsikringsrådets gode stilling i arbejderkredse skyldtes, at man havde ’sine egne’ placeret der, i form af A. Lundberg og A. Gustavsen. Arbejderforsikringsrådet blev ganske enkelt opfattet som en art ’tillidsmandsinstitution’ for arbejderne.<sup>211</sup> Forslaget var problematisk, fordi det ville resultere i en magtforskydning i retning af kontoret. Forslaget var motiveret af hensyn til stigningen i det antal sager, som Arbejderforsikringsrådet skulle behandle, men som Martin Olsen udtalte, *så måtte dette råd netop basere sine afgørelser først og fremmest på embedsmændenes undersøgelser*. Det var her ekspertisen lå, og det var embedsmændene, der havde den daglige berøring med loven. Selve betegnelsen ’kontorchef’ signalerede en mere formel tilgang til opgaven, fjernt fra indføling i de faglige forhold. Det truede ifølge Socialdemokratiet med at ødelægge den særegne stilling, som Arbejderforsikringsrådet havde.

Det er besynderligt, at der ikke fremkom nogen kritik fra forsikringsbranchens politiske repræsentanter mod denne lov, der signalerede en udvikling fra korporative afgørelser til ekspertafgørelser. Efter 1906 måtte man forvente flere ”kontormæssige afgørelser”. At det foregik nærmest upåagtet skyldes formentlig, at der udadtil ikke blev ændret ved den formelle beslutningsstruktur i Arbejderforsikringsrådet. Bortset fra den socialdemokratiske

---

<sup>209</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 1365: *Raadets indre Anliggender: Aage Sørensen: Nogle Bemærkninger om den fremtidige Ordning af Arbejdet paa Raadets Kontor, 10/12 1905.*

<sup>210</sup> Rigsdagstidende 1905-1906, Folketingets Forhandlinger sp. 2898.

<sup>211</sup> *ibid.* sp. 4201. At arbejderne havde tillid til institutionen kom Aage Sørensen også ind på i sin vurdering over de første 7 år af lovens virke. I 1905 kunne han konstatere at ham bekendt var der ingen tilskadekomne arbejdere, der var gået til de ordinære domstole, selv om 1898-loven stillede dem frit. Aage Sørensen (1905), s. 182. Det kunne selvfølgelig betyde, at der i intet tilfælde var mistanke om lovbrud fra arbejdsgivers side. Jeg tolker det således, at mange arbejdere opfattede Arbejderforsikringsrådet som deres ’domstol’. Men det har formentlig heller ikke været uden betydning, at det var mindre ressourcekrævende at gå til Arbejderforsikringsrådet frem for at anlægge sag ved domstolene.

kritik er det i høj grad først i bagklogskabens lys, at Arbejderforsikringsrådet fremstod som delt i to - dels selve Arbejderforsikringsrådets korporative afdelinger og dels kontorets embedsmænd.

#### **6.4. Embedsmændenes dagsorden**

For at vende tilbage til debatten om ulykkesforsikringsloven, så illustrerede dagpengesagen 1900-1903 en begyndende tankeudvikling i Arbejderforsikringsrådet i retning af stadig større tilslutning til den tyske model – især blandt embedsmændene under indtryk af arbejdet med den danske lov i praksis. De følgende afsnit omhandler forholdet mellem embedsmændenes tilslutning til 'det sociale princip' og det politiske flertals fastholden ved grundtankerne i 'det liberale princip'.

##### **6.4.1. Debatten om forsikringsforbund: Frihed eller tvang?**

Allerede i 1902 indleverede økonom og kongevalgt medlem af Arbejderforsikringsrådet Cordt Trap en mindre afhandling til diskussion på det 10. nordiske juristmøde. Det mest opsigtsvækkende var hans tilslutning til tvangsforsikringen og renteprikket. Trap fremhævede i første omgang en række af tvangsforsikringens fordele. Ud over at dens administration var billigere, og at den sikrede arbejderne erstatning mod genstridige og insolvente arbejdsgivere, så gav den langt større mulighed for at virke forebyggende:

”Betragter vi særlig de tyske Fagforbund af Arbejdsgivere, maa de siges netop at være udmærket rustede til at optage Kampen mod Ligegyldighed, saavel fra Arbejdsgivernes som fra Arbejdernes Side. Ikke alene besidder de samme Midler som de frie associationsformer, men disse Forbund er yderligere udstyrede med en offentlig Tvangsmyndighed af forebyggende Art, som de private Foreninger delvis maa savne. Som Midler, hvorved Tvangsforbundene kan sikre Gennemførelse af de givne Forsigtighedsregler, kan nævnes forskellig Præmietarifiering, Ansættelse i højere Fareklasse, ligesom Arbejderne ved Pengestrafte kan tvinges til at overholde de paalagte Forsigtighedsregler ved Udførelsen af deres Arbejde. Vi staar her over for en Myndighed, der til en vis Grad konkurrerer med Fabriksinspektørerne, men med den Særegenhed, at den udøves af faglige Forbund af Arbejdsgivere overfor deres egne Standsfæller”.<sup>212</sup>

Trap havde således ikke megen tiltro til den private forsikringsvirksomhed. Oprindeligt forestillede Ludvig Bramsen sig, at præmiepolitikken i et liberalt system ville virke ulykkesforebyggende. Men de første erfaringer her i starten af 1900-tallet gav anledning til at tvivle. Det er værd at bemærke, at forsikringsselskabernes præmiepolitik var deres eneste redskab i ulykkesforsikringen. I almindelig forsikringsvirksomhed rådede forsikrings-selskaber desuden over sagsbehandlingen, som i dette tilfælde imidlertid var Arbejderforsikringsrådets domæne. Frem for at være et instrument til forebyggelse blev præmiesættelsen i første omgang anvendt i en kamp om tiltrække arbejdsgivere.

---

<sup>212</sup> Cordt Trap (1902) s. 16.

I januar 1902 kunne man i *Finanstidende* læse forsikringsmanden Oscar Rechendorffs vurdering af de økonomiske problemer, som de første par års regnskaber havde udstillet:

”Straks efter Lovens Vedtagelse blev der med det danske Selskab ”Folket” og visse udenlandske Selskaber i Spidsen foranstaltet et vildt Kapløb for at faa fat i disse Forsikringer, som afsluttedes imod en i Forhold til Risikoen rén Parodi paa en Præmie. Dette førte til at andre Selskaber, der vare nødsagede til at gøre Forretning for at leve, maatte følge nogenlunde med.”<sup>213</sup>

Løsningen var for Cordt Trap at indføre tvungne forsikringsforbund, hvor man kunne kontrollere præmiesættelsen overfor arbejdsgivere, som ikke havde mulighed for at vælge et andet selskab. Forsikringsverdenens forklaring på de økonomiske dårlige resultater var en anden. For det første skyldtes det, at Arbejderforsikringsrådet forvaltede loven forkert og for ’arbejdervenligt’, og for det andet beklagede branchen sig over, at man ikke havde nogen indflydelse på skadesbehandlingen. Danmark var det eneste land i Europa, hvor ulykkesforsikringsselskaber eller forsikringsforbund ingen indflydelse overhovedet havde på sagernes behandling.

Forsikringsbranchen reagerede prompte på Traps forslag. I *Assurandøren* blev hans afhandling underkastet en ganske kritisk anmeldelse. Traps argumentation for indførelse af tvangsforsikring vakte særlig harme, og bladet konkluderede, at

”... der er efter alt foreliggende at dømme næppe Tvivl om, at Forf.s Hjerter er hos navnlig det af Tyskland repræsenterede Tvangsforsikringssystem, hvor baade Arbejdsgiveren og Arbejderen er berøvet al Selvstændighed og Ansvar og Forsikringen nærmest er at betragte som en Fattigforsørgelse af Arbejderne”.<sup>214</sup>

Arbejderforsikringsrådets sekretær og senere kontorchef, socialøkonom Aage Sørensen, gjorde sig ligeledes overvejelser om tvangsforsikringen.<sup>215</sup> Sørensen var som Trap imponeret over den tyske socialforsikringsmodels store socialpolitiske visioner, men han understregede, at i Danmark var der tradition for frivillige ordninger. Umiddelbart tvivlede han derfor på, at der kunne vindes gehør for en tysk ’social’ lovgivning.

For Sørensen gav erfaringer med ulykkesforsikringen i praksis dog efterhånden anledning til at tvivle på, om alle imidlertid udviste den rette forudseenhed. Selv om langt størstedelen af arbejderne rent faktisk blev forsikret, var der tilsyneladende altid arbejdsgivere, der var uden forsikring, hvilket gav anledning til to problemer. For det første at erstatning til arbejdere blev forhalet gennem ankeprocesser, og for det andet at større erstatninger kunne true små arbejdsgivers eksistensgrundlag. Frivillighedens fordele nåede åbenbart ikke ud i

---

<sup>213</sup> *Finanstidende. Organ for dansk Pengevæsen*, 24/1, 1902. Se også Alfred Thomsen (1963) s. 365ff.

<sup>214</sup> *Assurandøren* 1902, nr. 19, s. 189.

<sup>215</sup> Aage Sørensen var født i 1872 og blev efter endt statsvidenskabelig eksamen i 1898 ansat i rådet. Sørensen var en uhyre flittig mand og døde ulykkeligtvis som 41-årig efter en skarlagensfeber, der i foråret 1913 hærgede Lyngby nord for København.

alle hjørner af samfundet, måtte Sørensen sande. Under overskriften *Et Ulykkesforsikrings-Problem* stillede han derfor i 1906 spørgsmålet: Hvordan kunne man sikre, at alle arbejdere hurtigt ville få erstatning og at ulykkesforsikring ikke belastede de mindste arbejdsgivere faretruende. Man kunne skride til forsikringspligt – 'kassetvang' - , hvilket betød, at enhver arbejdsgiver skulle afgive risiko til et forsikringsselskab. Dette var dog ikke nok, da man ikke kunne sikre, at det rent faktisk blev overholdt, og så ville situationen være den samme. Sørensen kom derfor nu frem til, at løsningen måske alligevel lå i 'tvangskasser':

"Under Forudsætning af at vedkommende Kasse er i Stand til at opfylde sine Forpligtelser, er paa denne Maade skabt fuldkommen Sikkerhed for de forsikrede, medens der paa den anden Side ikke paalægges Arbejdsgiverne større Byrder, end de i Almindelighed vil være i Stand til at bære".<sup>216</sup>

Dette princip indebar således en bevægelse fra et konkret individuelt erstatningsforhold mellem arbejder og arbejdsgiver, som teoretisk set var 1898-lovens grundlag, til et kollektivt socialt erstatningsforhold mellem arbejder og 'forsikringskasse'. Sørensen var dog i tvivl om, hvorvidt industriens udviklingsstadiet gjorde det muligt at indføre denne ordning, men for landbruget var det i teknisk henseende "...meget vel gennemførligt".<sup>217</sup>

Der var dog kraftig politisk modstand mod at oprette forsikringsforbund, særlig hvad angik de store erhverv, industri og landbrug. Da Rigsdagen i 1908 vedtog en ulykkesforsikring for landbrugets arbejdere skred man til at indføre forsikringspligt for landbrugets arbejdsgivere. Den 6. november 1907 fremlagde Venstres indenrigsminister Sigurd Berg regeringens forslag, hvor det havde været til debat om, hvorvidt forsikringsforbund skulle oprettes. Ministeriet afviste dog tanken, dels af hensyn til det spor, man nu engang havde lagt i ulykkesforsikringen i 1898, og

"...dels at man ikke har troet at burde foreslaa en Ordning, der afskar Landboerne, der paa saa mange Omraader har vist deres Evne til at danne sig og lede Fællesforetagender, fra at ordne de derhen hørende Forhold paa den Maade, de selv maatte anse for den bedste og mest hensigtsmæssige".<sup>218</sup>

Man ønskede ikke at sætte sig imod den stærke frivillighedskultur på landet. Når 97 % af industriens arbejdsgivere forsikrede sig, forventede man, at det ville være tilstrækkeligt at indføre forsikringspligt, da landbrugets organisationer let ville kunne håndtere opgaven. Embedsmændenes anbefaling af tvangsforsikring faldt på den ideologiske modstand.

Arbejderforsikringsrådets formand, H. N. Hansen, der tillige var frikonservativ medlem af Landstinget, forsøgte dog at fremstille Arbejderforsikringsrådets synspunkter. Han fremhævede det problem, som man her havde erfaring med, nemlig, at "... en Arbejder, fordi

---

<sup>216</sup> Aage Sørensen (1906) s. 24. Se også Aage Sørensen (1910) s. 28-29.

<sup>217</sup> ibid. s. 25.

<sup>218</sup> Rigsdagstidende 1907-1908, Tillæg A, sp. 3732.



hans Arbejdsgiver ikke har tegnet Forsikring, intet faar.”<sup>219</sup> Forsikringspligten var selvfølgelig et forsøg på at undgå dette, men det var efter H. N. Hansens mening en ringe trøst for den arbejder, der kom til skade under arbejde for en insolvent eller genstridig arbejdsgiver.

H. N. Hansen havde derfor hellere set oprettelsen af forsikringsforbund, hvorigennem arbejderne var sikret erstatning i alle tilfælde. Han var udmærket klar over de ideologiske barrierer for dette – navnlig med en Ludvig Bramsen i Landstinget – men forudskikkede ikke desto mindre, at når ulykkesforsikringslovene inden for en overskuelig årrække skulle kodificeres, ville man søge en ændring på dette punkt.

#### **6.4.2. Kapital eller rente?**

Embedsmændenes anbefalinger af forsikringsforbund blev således ikke anerkendt af politikerne. Det samme var gældende for spørgsmålet om kapital vs. rente, hvor især Cordt Trap gik i brechen for det sidstnævnte. Kapitalerstatningen var begrundet i forestillingen om ulykken som en driftsomkostning for arbejdsgiverne, hvor renteydelsen foruden erstatningsperspektivet var begrundet i et socialt understøttelsessynspunkt med sigte på arbejderens økonomiske eksistensvilkår.

Cordt Trap rettede allerede i 1902 en kritik af kapitalformen, der forekom ham at være ganske ufleksibel overfor den tilskadekomnes alder og invaliditetens konkrete betydning for vedkommendes livssituation. For unge arbejdere med en lav løn ville pengesummen ikke være betryggende for arbejderens fremtid med familieforsørgelse. Et andet argument imod kapitalerstatning var: ”I det hele taler Erfaringen vel ikke gunstigt om saadanne Tilfælde, hvor Personer, der har levet fra Haanden og i Munden, paa en Gang kommer i Besiddelse af en samlet Kapital”.<sup>220</sup> Arbejderbefolkningen var ganske enkelt ikke vant til at håndtere større pengesummer. Imod rentesystemet talte imidlertid, at det i værste fald kunne trække helbredelsen ud, da arbejderne ikke - som i kapitalsystemet – havde den samme tilskyndelse til at komme tilbage på arbejdsmarkedet. Alligevel ville han foretrække rentesystemet på nær ved de mindste invaliditeter, hvor tilvænning til genbeskæftigelse må antages at være høj, og en kapitalerstatning ville her understøtte denne udvikling.

Aage Sørensen havde ikke det samme negative syn på pengesummernes anbringelse i hænderne på arbejderne. Navnlig lagde han mere end Trap vægt på det psykologiske i at erstatningsspørgsmålet var overstået en gang for alle, og dette gjorde vejen til ny beskæftigelse kortere. Men også Sørensen gjorde sig til talsmand for overgang til renteydelse i visse tilfælde:

”Hvad der her er sagt til Fordel for Kapitalbetalingssystemet, har imidlertid kun Gyldighed under den bestemte Forudsætning, at den tilskadekomne har en rimelig Usigt

---

<sup>219</sup> Rigsdagstidende 1907-1908, Landstingets Forhandlinger, sp. 1560

<sup>220</sup> Cordt Trap (1902), s. 25.

til atter at kunne indtræde i de arbejdendes Rækker. Hvor en saadan Mulighed er afskaaren, altsaa ved de meget store Invaliditeter, og naar det drejer sig om gamle Arbejdere, taler efter min Mening alt til Fordel for en Renteudbetaling”.<sup>221</sup>

Kort før landbrugsloven blev fremsat i Folketinget samledes en række eksperter fra de nordiske landes ulykkesforsikringsinstitutioner til, hvad der skulle blive det første af en række nordiske arbejderforsikringsmøder. Det foregik i København i dagene 5-7. september 1907. På andendagen var et af de centrale emner kapitalsystemet overfor rentesystemet.

Cordt Trap fremførte her en række synspunkter, som også blev bragt i *Tidsskrift for Arbejderforsikring*. Trap hævdede, at rentesystemet var at foretrække, da man her holdt øje med arbejderens udvikling og således fik mulighed for at yde den mest retfærdige og bedst tilpassede erstatning. Til grund her for lagde han nogle nye oplysninger om kapitalsystemets virkning. Statistikken herom var yderst sparsom, men Trap var dog i besiddelse af et talmateriale fra *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* for 56 kapitalerstatninger. De bedste resultater var opnået, hvor der enten blev indkøbt livrente, eller hvor pengene blev sat i fast ejendom. Men for ca. 20 procent af tilfældene blev pengene decideret soldet op, og det var ikke noget særsyn, at personer, der havde fået udbetalt en ganske høj erstatning, rent faktisk endte på fattiggård.<sup>222</sup>

Ludvig Bramsen deltog også i mødet og forsvarede sin model. I øvrigt lagde han meget vægt på, at der var tale om to så forskellige systemer, at man vanskeligt kunne overføre principper fra det ene til det andet. Den tyske lov var en forsørgelseslov og den danske en forsikringslov. Efter hans mening ville Trap udvide statens muligheder for at udøve et ”... Formynderskab for Erstatningsberettigede Arbejdere.”<sup>223</sup> Bramsen mente, at man skulle blive ved lovens grundtanke: ”Ulykkesforsikringen er at betragte som en Risikopræmie”.<sup>224</sup>

Ludvig Bramsens kritik fandt dog ingen klangbund på mødet. Overdirektør i den svenske rigsforsikringsanstalt, J. May, udtalte sin klare støtte til Cordt Trap. I Sverige brugte man begge udbetalingsmåder, og selv om kapitalsystemet havde sine fordele, var Mays samlede konklusion:

”Men enligt mitt förmenande medför dock livräntesystemet större fördelar såväl för arbetaren som jämväl för arbetsgivaren. Livräntan till en skadad arbetare avser ju att uppfylla det socialt viktiga ändamålet att under hans återstående livstid skydda honom mot att komma i nöd eller att falla fattigvården till last, vilket ändamål lätt kan förfelas, om han i stället utfinge ett kapital på en gång”.<sup>225</sup>

---

<sup>221</sup> Aage Sørensen (1905), s. 188. Se også Aage Sørensen (1907), s. 8.

<sup>222</sup> Cordt Trap 1907/08, s. 255

<sup>223</sup> *Det nordiske Arbejderforsikringsmøde i København. September 1907*, s. 59

<sup>224</sup> *ibid.* s. 56

<sup>225</sup> *ibid.* s. 61

Det var for May det socialpolitiske sigte, der var det vigtigste, og han opsummerede ganske klart, hvor skillelinierne gik med hensyn til de berørte interesser. May skelnede klart mellem forsikringsselskabernes interesser og arbejdernes interesser: ”Sedd från synpunkten av den enskilda försäkringsverksamhetan kan det vara fördelaktigare för denna att kapitalutbetalning användes, men betrakta vi frågan ur social arbetareförsäkringssynpunkt måsta betingadt livräntesystemet vara att föredraga”.<sup>226</sup> Afdelingschef i den norske forsikringsanstalt, H. Alme, gav udtryk for samme holdning. I Norge havde man allerede i 1894 indført en lov efter tysk mønster. Arbejderforsikringsrådets formand, H. N. Hansen, afsluttede debatten ved at fastslå, at han stillede sig positiv over for tanken om at udvide renteprincippet i dansk arbejderforsikring.

Mødet viste således, at ulykkesforsikringens eksperter og embedsmænd i de nordiske lande var positivt indstillede overfor rentesystemet generelt. Men heller ikke på dette område lykkedes det at påvirke politikerne. Den danske landbrugslov fra 1908 fortsatte kapitalformen.

Betragtes både debatten om forsikringstvang og rentesystemet under et, står det klart, at især Sørensen og Traps indvendinger mod den gældende lovgivning og forslag til ændringer ikke fandt tilslutning politisk. Her var det Bramsens spor fra 1890'erne, der blev fastholdt. Dette fik i øvrigt Venstres Niels Neergaard til at anbefale Sigurd Bergs forslag om ulykkesforsikring for landbruget således:

” Det er et stort og dygtigt Arbejde, som ligger til Grund for dette Forslag, og jeg tror, det vil blive et godt Grundlag for Rigsdagens Forhandlinger om denne Sag. Vor sociale Lovgivning former sig efterhaanden til noget af et System. Til at begynde med syntes det, som om man tog fat paa vidt forskellige Felter og efter noget forskellige Principper, men efterhaanden som Sten føjes til Sten paa denne Bygning, vil man komme til at erkende, at der er noget som hedder dansk Socialpolitik, at vi have givet vor selvstændige Indsats paa dette Omraade, at vi i det hele have fulgt andre Veje, end man har gjort i det Land, som har været det toneangivende paa det sociale Omraade, nemlig Tyskland, og at disse Veje ere ved at blive godkendte ogsaa for en Del i Tyskland og i det øvrige Udland som de rette Veje”.<sup>227</sup>

Det er ikke forkert, at en *dansk socialpolitisk model* efterhånden trådte frem, men udtalelsen tjente i lige så høj grad til at skulle legitimere politikken over for eventuelle kritikere. Under overfladen var der røre i forvaltningen, hvor eksperterne så en tysk ulykkesforsikringsmodel som en løsning frem for noget, som man skulle distancere sig fra. Aage Sørensen udtalte i 1907 – altså samme år – at: ”Alle vi, der virker i Arbejderforsikringen må nødvendigvis mere eller mindre blive Germanernes Lærlinge”.<sup>228</sup> Politikere som Neergaard brugte

---

<sup>226</sup> ibid. s. 62

<sup>227</sup> Rigsdagstidende 1907-1908, Folketingets Forhandlinger, sp. 2233.

<sup>228</sup> Aage Sørensen 1907, s. 3.

derimod en *afgrænsning* i forhold til den tyske model som politisk argumentation.<sup>229</sup> Det tyske var ikke et problem, da Ingerslev i 1888 fremlagde sit program, men det blev det efterfølgende, og her spiller 'ånden fra 1891' en vigtig rolle, da alderdomsforsørgelsen lagde grunden til opfattelsen af en særlig dansk model. Med andre ord: Socialpolitik var blevet *identitetspolitik*, hvilket var medvirkende til at hindre alternative ideer i at komme frem.

Men ulykkesforsikringens embedsmænd var af en anden opfattelse, og i forvaltningen skinnede dette som vist tidligere også i gennem. Man kan formulere det på en anden måde. Politikerne havde bevæget sig væk fra den tyske inspiration – embedsmændene bestemt ikke. Og de fortsatte ufortrødent! På spørgsmålet om grov uagtsomhed ses tendensen igen.

#### 6.4.3. Striden om grov uagtsomhed

Som jeg senere skal behandle i detaljer, fortolkede Arbejderforsikringsrådet uagtsomhedsparagraffen lempeligt, og embedsmændene var efter lovens første årti begyndt at tvivle på den hensigtsmæssighed. Fuldmægtig i rådet V. L. Faber gav på det nordiske arbejderforsikringsmøde i 1907 ganske klart udtryk for embedsmændenes opfattelse. Han udtalte, "...at det efter vore Erfaringer her i Landet ikke vilde spille nogen nævneværdig Rolle for Forsikringens Omfang, om man strøg denne Bestemmelse i Loven."<sup>230</sup> Dette udsagn må vurderes som et ganske præcist billede af forvaltningens resultater. Afskrækkelsesmotivet, kunne ikke opveje de problemer, der opstod i forbindelse med rådets arbejde med loven, hvor de fleste sager om uagtsomhed efterhånden kom til at handle om genstridige arbejdsgivere. Faber offentliggjorde samtidig en artikelserie i Tidsskrift for Arbejderforsikring om ansvarsbegrebet i ulykkesforsikringsloven, hvor han dog ikke talte om at stryge bestemmelsen.<sup>231</sup> Men det nordiske arbejderforsikringsmøde var et andet forum.

Faber mente ikke, at man ikke ville få ansvarlige arbejdere ved at straffe dem. Derimod ville man nå længere ved at straffe dårlige arbejdsgivere, der trak sager i langdrag, fremsatte løse påstande og undlod at forsikre sig. Arbejderforsikringsrådets embedsmænd så derfor gerne så paragraffen udgå af loven, efter tysk mønster. Således skrev Aage Sørensen i et promemoria til mødet:

"Saafremt Ulykkestilfældet er hidført ved grov Uagtsomhed fra tilskadekomnes Side, ydes ingen Erstatning efter finsk, svensk og dansk Lov, hvorimod en saadan Bestemmelse ikke findes i norsk Lov. Det Forhold har dog, i hvert Fald for den danske Lovgivnings Vedkommende, næsten ingen reel Betydning".<sup>232</sup>

---

<sup>229</sup> Denne afstand til tysk socialpolitik var velkendt hos specielt Neergaard og kan spores tilbage til hans argumentation for en alderdomsforsørgelseslov i 1891, hvor han, som i øvrigt også her i 1907, gik imod det tyske 'bureaukratiske system'. Det vil sige, at der ganske tidligt i velfærdsstatens historie var en forestilling om den danske model som noget efterstræbelsesværdigt.

<sup>230</sup> *Det nordiske Arbejderforsikringsmøde i København. September 1907*, s. 71.

<sup>231</sup> V. L. Faber (1907-08) s. 83ff.

<sup>232</sup> *Det nordiske Arbejderforsikringsmøde i København. September 1907*, s. 140.

Der var en officiel version beregnet på den danske offentlighed og en uofficiel version, hvor uagtsomhedsparagraffens betydning så godt som ingen rolle havde.

Således kom det atter til debat på det 2. nordiske arbejderforsikringsmøde i Stockholm, der blev afholdt 6.-8. oktober 1910. Fabers udtalelser fra 1907 havde fået en svensk jurist til at reagere på, hvad han opfattede som danske embedsmænds forsøg på at underminere ulykkesforsikringens afskrækkende og forebyggende karakter. Faber svarede ham klart og fyndigt:

”Efter de gjorde Erfaringer maa man vist sige, at det for Ulykkesforsikringens Bekostning er ganske uden Betydning, om man medtager eller ikke medtager de faa Tilfælde, hvor grov Uagtsomhed i Aarenes Løb er bleven statueret. Men, gør man gældende, hvis man ikke havde haft det Skræmmebillede i Loven, at grov Uagtsomhed udelukker fra Erstatning, saa vilde disse Tilfælde have været langt talrigere, og det gaar derfor ikke an at stryge denne Bestemmelse. Jeg troer nu ærlig talt ikke paa den Paastand, at denne Bestemmelse, der desuden sikkert er de fleste Arbejdere ubekendt, skulde afholde Arbejderne fra i enkelte Tilfælde at begaa grov Uagtsomhed, og jeg er derfor tilbøjelig til at mene, at Antallet af Tilfælde af grov Uagtsomhed vilde være ganske upaavirket af, at denne Bestemmelse blev strøget.”<sup>233</sup>

Det vil sige, at paragraffen hverken gjorde fra eller til i relation til arbejdernes adfærd, og Faber afviste således kraftigt de motiver, som loven i realiteten var blevet til på. I øvrigt gav den blot anledning til en del praktiske problemer i forvaltningen.

Ulykkesforsikringens embedsmænd viste sig som værende særdeles aktive og egenrådige. De fulgte i vid udstrækning deres egen fortolkning af uagtsomhedsparagraffen i loven af 1898 og foreslog løbende ændringer af lovens grundlæggende principper i retning af den tyske model. Det viser for det første at embedsmændene ikke kan ses udelukkende som de neutrale og strengt objektive forvaltere af loven, men som aktivt fortolkende embedsmænd. For det andet tyder det på, at den institutionelle inert, der lå i ulykkesforsikringen, skyldtes politikernes modvilje mod at ændre modellen og ikke Arbejderforsikringsrådet selv, hvor ledende embedsmænd tværtimod stillede en række forslag til forandring af ulykkesforsikringens institutioner.

#### **6.4.4. Embedsmændenes revisionsforslag: Det sociale princip**

Embedsmændenes ’tyske offensiv’ kom ganske klart til udtryk i den reformproces, der blev indledt i 1910, hvor indenrigsminister Jens Jensen-Sønderup bad Arbejderforsikringsrådet udforme et forslag til kodifikation af de efterhånden fire ulykkesforsikringslove, der var blevet vedtaget i perioden 1898-1908.

Under finanslovsdebatten i oktober 1910 havde Jensen-Sønderup nævnt det uheldige i, at der stadig opstod tilfælde, hvor arbejdere ikke fik erstatning og muligheden for at ændre på

---

<sup>233</sup> *Det andra nordiska Arbetarförsäkringsmötet i Stockholm, Oktober 1910*, s. 85-86.

dette lå i en *pligt til forsikring* - ikke at forveksle med tvangsforsikring - , hvorom ministeren lovede at tage de nødvendige skridt. Indenrigsministeriet skrev derfor den 12. november 1910 til Arbejderforsikringsrådet og bad dette udforme et lovforslag, der som hovedformål havde en samling og forenkling af lovområdet. Desuden blev rådet bedt om at overveje indførelse af forsikringspligt, udvide forsikringspligt til alle erhvervsdrivende og desuden udvide adgang til at tegne forsikring med statstilskud.<sup>234</sup>

Under et år senere havde rådets *kontor* – i samråd med den nye formand Gustav Philipsen - udarbejdet et forslag, der skulle fremlægges for *rådets* fire afdelinger på et fællesmøde den 28. september 1911. Dette embedsmandsforslag blev aldrig offentliggjort, men findes i indenrigsminister Jensen-Sønderups arkiv, dateret 15. september 1911, og kan sammenlignes med Arbejderforsikringsrådets samlede betænkning, der tilgik ministeriet i december 1911. Det viste, hvor langt kontorets embedsmænd var parat at gå.<sup>235</sup>

Det mest omfattende forslag fra kontoret var indførelse af forsikringsforbund for de mindre arbejdsgivere inden for alle områder af ulykkesforsikringen efter tysk model. Manden bag dette meget vidtgående forslag var formentlig Aage Sørensen. I 1906 havde han anbefalet det for landbrugets vedkommende, hvorimod industrien tilsyneladende ikke frembød de nødvendige forudsætninger. I foråret 1911 skete der imidlertid noget, der fik Sørensen til at tro på dets mulige gennemførelse i Danmark også på industriens område. I Storbritannien fik Lloyd George vedtaget sin ”National Insurance Act”, der indførte tvangsforsikring indenfor syge- og arbejdsløshedsforsikring. Sørensen var begejstret og kunne i et foredrag den 9. marts samme år i *Nationaløkonomisk Forening* forudskikke tvangsforsikringens indførelse i Danmark – i hvert fald for ulykkesforsikringens vedkommende. Hvis tvangsforsikring kunne indføres i selveste ’liberalismens hjemland’, hvorfor så ikke også i Danmark. Han foreslog derfor, at der ganske enkelt burde oprettes forsikringsforbund for de mindre arbejdsgivere inden for alle erhverv. Med denne kombination af frivillighed og tvang ville man ”...undgaa det Skær, paa hvilket den frivillige Forsikring altid og over alt har lidt Skibbrud – at der stilledes den Opgaver, den ikke magtede”.<sup>236</sup> Kontorets forslag indeholdt desuden forslag om, at såfremt  $\frac{3}{4}$  af de

---

<sup>234</sup> *Forslag til Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde. Udarbejdet paa Indenrigsministeriets Foranledning af Arbejderforsikrings-Raadet* (1915), s. 1

<sup>235</sup> Jens Jensen-Sønderups privatarkiv, pakke 15, *Ulykkesforsikringsloven 1911-1915*: Udkast af 15/9 1911 samt bemærkninger.

<sup>236</sup> Aage Sørensen (1911a) s. 230. Aage Sørensen opholdt sig i øvrigt i 1912 en tid i London for at studere den britiske ulykkesforsikring. I juli skrev han et brev til Gustav Philipsen, hvor han desværre måtte meddele, at det var umuligt at danne sig et indtryk af loven ud over nogle spredte bemærkninger om, at den næppe var i arbejderbefolkningens favør. Ingen i centraladministrationen havde noget overblik over, hvordan loven virkede. Sørensen kunne derimod med afsky berette om den britiske adels voldsomme protester mod ”National Insurance Act”, hvorefter herskabernes tjenestefolk *skulle* forsikres mod sygdom. Specielt et hidsigt møde i Albert Hall, hvor ”Folkebrødere” af ”den værste demagogiske slags” hævdede, at Lloyd George havde tilladt sig at gøre, hvad de værste britiske konger tidligere havde mistet deres hoved for. Sørensens opfattelse var, at den britiske liberalismes hellighed, den personlige frihed, reelt blev misbrugt i en ussel interessekamp mellem adel og Lloyd George (Det kongelige Bibliotek, Gustav Philipsens brevsamling: *Brev fra Aage Sørensen til Gustav Philipsen 2/7 1912*).

forsikringspligtige indenfor hver af lovens hovedområder havde dannet et gensidigt fælles selskab over et område på mindst en amtsrådsreds, *skulle* de resterende arbejdsgivere tvinges ind under selskabet, selv om de var store nok til at undgå forbundene i øvrigt.<sup>237</sup>

Uvis af hvilken grund stillede kontoret dog ikke forslag om tilnærmelse til renteprincippet, selv om der havde været fremsat ønsker fra såvel Cordt Trap og Aage Sørensen. På den anden side foreslog kontoret ikke overraskende *uagtsomhedsparagraffen slettet af loven*, således at kun forsætlige handlinger udelukkede fra erstatning.<sup>238</sup> Det må siges at være en ganske logisk konsekvens af embedsmændenes erfaringer og de synspunkter, der navnlig var blevet fremsat på de nordiske arbejderforsikringsmøder i 1907 og 1910.

Disse to markante ændringer afspejlede en tilslutning til det sociale, tyske princip. Det markerede en overgang fra arbejdsgivernes *individuelle erstatningspligt for hændelige ulykker* til *solidarisk, kollektiv erstatning for alle ulykker*. Som Aage Sørensen selv formulerede det, skulle dette princip forstås på følgende måde:

” Ulykkesforsikringen opfattes da som en virkelig Socialreform, som et Forsøg paa at raade Bod paa den sociale Ulighed, den kapitalistiske Udvikling har skabt ved at frembringe den besiddelsesløse Arbejderstand. For en saadan Betragtning kommer Forsørgelsessynspunktet i første Række, hvorimod de almindelige Retsregler om Skyld og Ansvar baade for Arbejdsgiveres og Arbejderes Vedkommende synes uanvendelige, fordi de nærmest træder hindrende i Vejen for Formaalets Opnaaelse og tilmed er en Fare for den sociale Fred mellem de to Parter”.<sup>239</sup>

Her var der tydeligt sket et skred fra ældre retsstatslige synspunkter, hvor skyldsspørgsmålet stadig var ret afgørende. Som Bramsen understregede i 1890'erne var det ikke hensigten at omforme gældende ret, men blot skabe en ny, hvor der ikke var nogen før. De centrale embedsmænd i Arbejderforsikringsrådet – Faber og Sørensen – var indstillet på, at lade skyldsspørgsmålet falde helt væk ad hensyn til lovens sociale målsætninger.

## 6.5. Arbejderforsikringsrådets betænkning: Liberalismen slår igen

Embedsmændene i kontoret kunne nok foreslå indførelsen af væsentlige dele af det sociale princip, men forslaget skulle igennem både Arbejderforsikringsrådets besluttende organer og godkendes af indenrigsministeren. Og i dette forløb mødte embedsmændenes vidtgående forslag en kraftig modstand.

Vedrørende forsikringsforbundene slap denne del uskadt igennem forelæggelse for rådets fire afdelinger den 28. september 1911, på nær bestemmelsen om at store arbejdsgivere kunne tvinges i forbund, hvis  $\frac{3}{4}$  af alle forsikringspligtige arbejdsgivere i en amtskreds indgik i et

---

<sup>237</sup> Jens Jensen-Sønderups arkiv, pakke 15, *Ulykkesforsikringsloven 1911-1915*: Udkast af 15/9 1911

<sup>238</sup> *ibid.*

<sup>239</sup> Aage Sørensen (1911b) s. 314.

gensidigt selskab. Det forslag, som ministeriet modtog i december 1911, indeholdt dog ikke bestemmelse om forsikringsforbund for landbrug, men blandt de indkomne ændringsforslag efter mødet i september var der ikke fremsat noget krav i den retning fra landbrugets arbejdsgiverrepræsentanter i rådet. Tilbage står, at ministeriet må have anset det for utænkeligt, at en liberal regering skulle indføre disse tvangsforanstaltninger overfor landbruget. Navnlig i betragtning af afvisning af forbundstanken et par år tidligere i 1908. Det er dog tankevækkende, at landbrugets arbejdsgivere tilsyneladende ikke afviste forbundstanken!

Indenrigsminister Jensen-Sønderup var desuden stærkt betænkelig ved tanken om industriforbund og i foråret 1913 anmodede han derfor rådet om et forslag uden disse forsikringsforbund. I juli 1913 sendte rådet et forslag tilbage, hvor man havde opgivet forbundstanken. Men det var bestemt ikke uden betænkeligheder vedrørende arbejdernes vilkår vedrørende erstatning. Forbundstanken var jo netop begrundet i, at man sikrede navnlig de små virksomheders ansatte. Man havde i sagen konfereret med Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring og Nordisk Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898, der begge havde støttet ministeriets tanke om afvisning af forbundstanken. Begge selskaber mente, at de som private selskaber kunne løfte opgaven. Arbejderforsikringsrådets betingelse for at opgive tvangsforsikringen for industrien blev, at det i så fald kun skulle være de gensidige forsikringsselskaber, der kunne modtage statsstøtte til nedsættelse af præmierne for at sikre forsikringspligtens gennemførelse.

Tilbage stod et forslag, hvor den tyske forsikringsforbundstanke var skrumpet ind til at gælde søfart og fiskeri. Anders Vigen gav i sit jubilæumsskrift for Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring følgende forklaring på afvisning af forbundstanken:

”Naar det saaledes var lykkedes at afværge Planerne om at give Forsikringsforbundene udstrakt Raaderum inden for Lovforsikringen, tør Aarsagen fortrinsvis søges i den Kritik, som Arbejdsgiverne i Arbejderforsikrings-Raadet havde underkastet disse Planer”.<sup>240</sup>

Opfattelsen er dog ved nærmere eftersyn forkert. I de ændringsforslag, der den 15. september tilsendtes Jensen-Sønderup, lød der ingen kritik hverken fra landbrugets eller industriens arbejdsgivere. For de små arbejdsgivere ville forbund, der ifølge embedsmændenes forslag desuden kunne modtage statsstøtte til præmienedsættelse, netop være en fordelagtig og billig måde at sikre arbejdere på.

Vigens opfattelse beror her på den fejlslutning, at arbejdsgivernes, forsikrings-selskabernes og regeringens interesser må være sammenfaldende. Forklaringen er nærmere den, at forbundstanken var forbundet med den tyske tvangsforsikring, der i liberale politiske kredse var uforenelig med tanken om den frie markedsøkonomi og den danske

---

<sup>240</sup> Vigen (1924), s. 150. Hanne Sommermark overtager uden videre denne tolkning, Hanne Sommermark (1989), s. 264-266.



frivillighedskultur. Under forhandlingerne i 1913 blev regeringen heller ikke overraskende støttet af forsikringsselskaberne, der ud fra et økonomisk synspunkt anså oprettelsen af forbund som en indsnævring af deres virkefelt. Arbejdsgiverne i rådet havde tilsyneladende ikke problemer med forbundene.

Kontorets forsøg på en mindre socialretlig revolution ved at slette bestemmelsen om grov uagtsomhed i loven lykkedes heller ikke. Sagen var, at tankegangen mødte modstand i selve rådets beslutningsdygtige organer, hvor kontorets embedsmænd netop ikke havde stemmeret. I de ændringsforslag, som kontorets udkast resulterede i, viste det sig, at rådsmedlem Cordt Trap ønskede 'grov uagtsomhed' bibeholdt i loven. Rådets lægefaglige medlem, Dr. med. E.A. Tscherning, foreslog – på linie med den til rådet tilknyttede læge Jonas Collin –, at erstatning skulle bortfalde, hvis der havde været tale om overtrædelse af forsigtighedsregler. Det stærkeste angreb kom fra landbrugets og industriens arbejdsgiverrepræsentanter, der ønskede paragraffen formuleret således, at både grov uagtsomhed, tilsidesættelse af reglementer eller beruselse kunne medføre bortfald eller nedsættelse af erstatning. I særlig grad var industriens repræsentanter, Helweg og Bruun, bekymrede over Arbejderforsikringsrådets hidtidige praksis – navnlig når man stod overfor en markant udvidelse af loven. Det beklagedes, at berusede arbejdere eller arbejdere, der ikke overholdt diverse påbud og forskrifter, alligevel fik erstatning. Fra arbejdsgiverside ønskede man derfor en udvidelse af paragraffen med følgende begrundelse:

”Vi kunde langt snarere tænke os, at man udvidede eller nærmere forklarede Begrebet ”grov Uagtsomhed”, og saa gjorde Bestemmelsen herom effektiv. Vi anser det for hævet over enhver Tvivl, at en saadan Fremgangsmaade vilde virke opdragende paa de forsikrede Personer, naturligvis under Forudsætning af, at Raadet virkelig vilde benytte Bestemmelsen”.<sup>241</sup>

Det vil sige, at man i arbejdsgiverkredse bestemt ikke havde opgivet tanken om paragraffens opdragende og forebyggende virkninger. Desuden benyttede *Dansk Ulykkesforsikrings Forening* den 26. oktober 1911 lejligheden til overfor ministeriet at gøre opmærksom på, at Arbejderforsikringsrådets fortolkning af paragraffen havde været ganske ude af trit med, hvad der forsikringsmæssigt måtte være at betragte som grov uagtsomhed.<sup>242</sup>

Især arbejdsgiverne men også forsikringsselskaberne og lægerne fik på denne måde ganske eftertrykkeligt sat en stopper for embedsmændenes forslag. Hvordan de konkrete møder den 28. september 1911 mellem Arbejderforsikringsrådets afdelinger foregik, ved vi ikke, men resultatet kender vi fra den betænkning, der i starten af december 1911 blev tilsendt Indenrigsministeriet. Her er uagtsomhedsparagraffen formuleret på følgende måde:

---

<sup>241</sup> Forslag til Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde (1915) s. 90.

<sup>242</sup> Rigsdagstidende 1914-1915, Tillæg A, sp. 3275-3276. Et andragende, der også blev trykt i *Tidsskrift for Arbejderforsikring 1911*, s. 265-266 og *Ugebladet Forsikrings Kongressen*, 8. november 1911.

”Udelukkede fra Forsikring er Ulykkestilfælde, som den forsikrede selv har hidført med Forsæt. Er Ulykkestilfældet hidført af den forsikrede udelukkende eller delvis ved grov Uagtsomhed, ved Tilsidesættelse af reglementariske Bestemmelser, som er holdt tilbørligt i Kraft, eller ved hans Beruselse, kan dette medføre Tab eller Nedsættelse af Erstatningen. Indtræder dette Forhold, skal det udtrykkelig udtales i Ulykkesforsikrings-Raadets Kendelse ved Sagens Afgørelse”.<sup>243</sup>

Aage Sørensen – der måtte se sine anstrengelser som værende forgæves - holdt kort før betænkningen afleveredes til ministeren et foredrag med titlen ’Grov Uagtsomhed’. Det skete den 14. november 1911 i intet mindre end i ’løvens hule’; *Dansk Ulykkesforsikrings Forening*. Sørensen måtte erkende, at uagtsomhedsparagraffen fortsat ville være at finde i loven og oven i købet i udvidet og skærpet form. Han gik derfor til angreb på det afskrækkelsesmotiv, som på ny var blevet ført frem af arbejdsgiverne, og han argumenterede for en fortsat lempelig fortolkning af loven på dette område. Han forsvarede sit synspunkt på følgende vis:

”Er Mildhed i Fortolkningen saa ikke misforstaaet Humanitet? Er det ikke langt mere i alles velforstaaede Interesse at gaa strengt til Værks? Statuerer man nogle afskrækkende Eksempler, vil man virke opdragende paa Arbejderbefolkningen, derved indskrænke Ulykkestilfældenes Antal og gavne det hele Samfund.

Ja, her viser den grove uagtsomhed sig atter som et Schibboleth<sup>244</sup>. Den danner et Skel, som jeg næsten kunde fristes til at sammenligne med det Skel, Prygleloven i sin Tid satte i den danske Befolkning. Der var den Gang virkelig nogle, der troede, at fordi man tildelte nogle faa Voldsforbrydere om Aaret en korporlig Revselse, vilde de raa og brutale Overfald tage af. Paa samme Maade skulde det have en mægtig moralsk Virkning paa letsindige Elementer i Arbejderbefolkningen, at nogle flere – det kunde aldrig blive mange – aarlig blev berøvet deres Erstatning paa Grund af udvist Uforsigtighed.

Denne Opfattelse er saa meget mærkeligere, som Straffen følger lige i Hælene paa den uagtsomme Handling. Den, der maa bøde haardest – med Lidelse, med sin Førlighed, maaske med Livet – er den, der kommer til Skade. Det er dog ganske utænkeligt, at nogen i og for sig skulde ønske at komme til Skade, eller at nogle skulde ræsonnere som saa: Det gør ikke noget, om jeg kommer til Skade ved min Uforsigtighed, for jeg faar jo Erstatning alligevel. Nej, det, der virker afskrækkende er selve Udsigten til at komme til Skade”.<sup>245</sup>

Med andre ord, så troede Sørensen ikke, at uagtsomhedsparagraffen virkede i den retning, som lovgiverne hævdede. En lempelig fortolkning kunne derimod have den effekt at virke opdragende på arbejdsgiverne.

---

<sup>243</sup> Forslag til Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde (1915) s. 32, §3.

<sup>244</sup> Schibboleth er et udtryk fra Dommernes Bog i Det Gamle Testamente. Det blev brugt af Gileads folk til at afsløre Efraimitterne. Hvis disse sagde ’Sibboleth’ betød det, at de ikke kendte den nøjagtige udtale brugt af Gileads folk, og dermed havde de afsløret sig som efraimitter. Med andre ord: ”Schibboleth” kan bruges i betydningen ”artsmærke” eller ”kendemærke”.

<sup>245</sup> Aage Sørensen (1911b) s. 322-323.

Det var derfor ikke fra hans side, at man skulle vente en hårdere behandling af tilskadekomne i den stigende mængde af sager, hvor man måtte forvente, at der krævedes nedsættelse af erstatning. Nægtelse af erstatning var et "...sløvt og brutalt Vaaben...".<sup>246</sup> I stedet var vejen frem at oplyse arbejderne om faremomenterne i industriarbejdet. Og ikke alene oplysning og belæring af arbejderne, men i høj grad også af arbejdsgiverne, der skulle tilskyndes til at tage deres ansvar for sikkerheden på sig. Aage Sørensen nævnte selv et tilfælde fra et bornholmsk granitværk, hvor erstatning til en arbejder fik arbejdsgiver til at skærpe sikkerheden. Arbejdsgiveren havde ellers i første omgang forsøgt at beskyldte arbejderen for grov uagtsomhed.

Jeg kan her i parentes nævne den mest omtalte uagtsomhedssag i 1899, hvor en ung pige kom til skade på et bomuldsspinderi i Odense. Pigen blev anklaget for grov uagtsomhed, men det interessante i denne sammenhæng er, at det under sagen kom frem, at det først var efter at sagen begyndte at rulle, at der blev hængt advarselsplakater op på virksomheden. Det var reelt et krav efter maskinbeskyttelsesloven fra 1889, men virksomhedens ledelse tog åbenbart først skridt til denne form for forebyggende foranstaltninger som en konsekvens af ulykkesforsikringslovens ikrafttræden.<sup>247</sup>

En præcis vurdering af, om uagtsomhedsparagraffen havde betydning for lovens virkning på antallet af ulykkestilfælde og arbejdernes agtpågivenhed er svær at foretage. Det bliver endnu vanskeligere, da man ikke kan sige, hvad en meget stram fortolkning ville have betydet! Men der er ingen tvivl om, at der i Arbejderforsikringsrådets kontor blev foretaget en omfortolkning af paragraffens formål, *og at der her var en opfattelse af, at en lempelig fortolkning gav den ønskede effekt på arbejdsgiverne.*

## 6.6. Uagtsomhedsparagraffen: stramning eller lempelse?

Den endelige udformning af paragraffen var utvivlsomt et forsøg fra især arbejdsgiverside på en stramning på navnlig de tre områder, hvor kritikerne havde opfattet Arbejderforsikringsrådets praksis som lidt for arbejderenlig. Det var en regulær 'næse' til forvaltningens embedsmænd, der ikke havde fulgt 'lovens ånd'. Det drejede sig om følgende tre områder.<sup>248</sup>

- *Beruselse*: Arbejderforsikringsrådet havde i mange tilfælde tildelt erstatning, selvom alkohol spillede en ikke uvæsentlig rolle.
- *Forbud og regler*: Arbejderforsikringsrådet havde fastslået, at overtrædelse af selv et udstedt forbud ikke medførte fortabelse af ret til erstatning.
- *Delvis årsagsforbindelse*: Arbejderforsikringsrådets praksis var den, at hvis der havde været andre årsager end grov uagtsomhed, så bortfaldt erstatning ikke. I den nye

---

<sup>246</sup> *ibid.* s. 324.

<sup>247</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-12/1899. Denne sag vil i et senere afsnit blive genstand for en detaljeret gennemgang.

<sup>248</sup> I afsnittet om forvaltningen af loven vil jeg grundigt behandle dette tema.

affattelse indførtes reelt begrebet *delvis* grov uagtsomhed.

Efter at Arbejderforsikringsrådets samlede møde den 28. september 1911 havde resulteret i disse ændringer, var løbet således kørt for embedsmændene – men dog kun tilsyneladende.

Arbejderforsikringsrådets betænkning fra december 1911 var ledsaget af en skrivelse, hvori Aage Sørensen forklarede de mange ændringer af loven. Det er ganske bemærkelsesværdigt at se, hvorledes han benyttede lejligheden til at forsøge at hindre en for stram fortolkning af lovens nye uagtsomhedsparagraf. Han anførte,

”...a t det i og for sig maa anses som et væsentligt Moment ved Afgørelsen af, om der er udvist grov Uagtsomhed, at der foreligger Overtrædelse af Forbud eller reglementariske Bestemmelser, men at dette som Regel viser sig, at saadanne Bestemmelser ikke overholdes tilbørligt, samt endelig a t Berøvelsen af Erstatning langt fra er det eneste og paa ingen Maade det mest passende Middel til at hindre de forsikrede i at udvise grov Uagtsomhed under Udførelsen af deres Arbejde.”<sup>249</sup>

Her benyttedes lejligheden til at fremstille de synspunkter, som kontorets embedsmænd havde lagt til grund for at stryge paragraffen. Samtidig var det en klar undsigelse af arbejdsgivernes holdning i rådets besluttende organer, hvilket må være på kanten af, hvad der egentlig var hans beføjelse som embedsmand. Aage Sørensen fortsatte med at begrunde den nye mulighed for nedsættelse af erstatning:

”Det maa tværtimod vistnok siges, at det ofte er en i Forhold til den udviste Uforsigtighed urimelig streng Fremgangsmaade at berøve tilskadekomne h e l e Erstatningen. Endnu tvivlsommere bliver sagen, naar Ulykkestilfældet har medført Døden, og man staar overfor den forulykkedes efterladte. Raadet, der har næret Betænkelighed ved helt at stryge Bestemmelsen om grov Uagtsomhed, har derfor fulgt det bl.a. af den engelske og franske Lovgivning givne Eksempel ved at foreslaa, at udvist grov Uagtsomhed efter Raadets nærmere Bestemmelse k a n medføre Tab eller Nedsættelse af Erstatningen ... Endvidere foreslaar Raadet, at Erstatningen kan fortabes eller nedsætte, naar den tilskadekomne har hidført Ulykkestilfældet ved Tilsidesættelse af reglementariske Bestemmelser, som er holdt tilbørligt i Kraft eller ved hans Beruselse. Den sidste Tilføjelse er navnlig gjort af Hensyn til, at der ved Handlinger, som udføres under Beruselse, ofte vil savnes de subjektive Betingelser for, at der kan siges at være udvist grov Uagtsomhed, medens det paa den anden Side maa siges at ligge uden for Formålet med en Ulykkesforsikringslovgivning at yde Erstatning, hvor Ulykken væsentligst er fremkaldt ved den paagældendes Beruselse”.<sup>250</sup>

Der er to ting at bemærke her. For det første at der synes at være et større fokus på beruselse, hvilket formentligt skal ses i lyset af en generel samfundsmæssig indsats for at begrænse alkoholforbruget. For det andet fremstillede Sørensen muligheden for nedsættelse af

---

<sup>249</sup> Forslag til Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde (1915) s. 5.

<sup>250</sup> ibid. s. 5-6.

erstatning som en *lempelse* af lovgivningen. Frem til 1911 var der blevet statueret grov uagtsomhed i omkring 10 tilfælde. Sørensens formulering kunne udlægges således, at man *fremover ville nøjes med nedsat erstatning i lignende tilfælde*. Dette var imidlertid langt fra især arbejdsgivernes hensigt med ændringen. I stedet ønskede disse at give Arbejderforsikringsrådet mulighed for at gribe ind i langt flere tilfælde end hidtil - netop for at styrke det præventive aspekt. Tilmed uden at være afhængig af embedsmændenes undersøgelser.

Aage Sørensens redegørelse må opfattes som en konsekvent underkendelse af den reelle baggrund for paragraffens nye udformning. Ikke desto mindre blev det Sørensens udlægning, der kom til at danne baggrund for bemærkningerne til det lovforslag, der blev fremsat i 1915. I forsikringsbranchen blev den derfor flere steder opfattet som en lempelse, hvilket ikke vakte begejstring. Kontorchefen i *Nordisk Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898*, Carl Leeker, vurderede den således:

”Det vilde have været heldigt om Bestemmelsen i Forslagets §3 om, at den Forsikrede ved Tilsidesættelse af reglementariske Bestemmelser, ”som er holdt tilbørligt i Kraft”, helt eller delvis mister sin Ret til Erstatning, var bleven affattet i en noget strengere Form. Der er vel navnlig tænkt paa Fabriklovens Bestemmelser, men disse, hvis Overholdelse i fuld Udstrækning jo særlig er i den arbejdendes Interesse, vil vanskeligt kunne overholdes strengt, naar Forslaget lader denne lille Bagdør – antagelig af humane Grunde – staa aaben”.<sup>251</sup>

Leeker tænkte formentlig paa, at hvis arbejdsgiveren havde overholdt fabrikloven, så burde arbejdereren helt miste sin erstatning – altså afvisning af delvis erstatning.

Arbejderforsikringsrådets embedsmænd gik også ind i den offentlige debat, men fra et ganske andet udgangspunkt. Ud over Aage Sørensens kritik i selve betænkningen advarede rådets nye sekretær Sven Trier desuden om andre uheldige følger:

”De foreslaaede Regler vil sikkert medføre en Mængde Paastande om Nedsættelse af Erstatninger...- og et Spørgsmaal er det, om ikke man gjorde rigtigt i at følge tysk Mønster ud fra det Synspunkt, at de dygtigste og hurtigste Arbejdere ogsaa er de, der lettest glemmer at være forsigtige”.<sup>252</sup>

Lovforslaget var her langt fra noget helstøbt arbejde, mente Trier. Der var med andre ord skabt begrebet ”delvis uagtsomhed”, som formentlig ville blive statueret i mange tilfælde. For Trier var der ingen tvivl om, hvorfor man måtte forvente dette: ”Dette forekommer mig saa meget naturligere at vente, fordi Raadet jo bestaar af Lægmænd”.<sup>253</sup>

---

<sup>251</sup> Carl Leeker (1915) s. 39-40. Se også *Assurancetidende* 28/1 1915, hvor ændringen beskrives som en bemærkelsesværdig ”mildere form”.

<sup>252</sup> Sven Trier (1915) s. 68.

<sup>253</sup> Sven Trier (1916) s. 431.

V. L. Faber, der i 1913 efterfulgte Aage Sørensen som kontorchef i Arbejderforsikringsrådet, var også betænkelig ved formuleringen, der efter hans mening ikke mindst fra arbejderside måtte påkalde sig forståelig bekymring:

”...thi, det kan ikke nægtes, at den, selv om den ser særdeles retfærdig ud, i en anden Myndigheds Haand kunde tænkes bragt til Anvendelse, der vilde naa langt ud over, hvad rimeligt er, netop fordi dens Anvendelse beror paa et Skøn”.<sup>254</sup>

Kritikken fra embedsmændene åbenbarede selve konfliktens kerne. Først og fremmest forholdet mellem ekspert og lægmand eller med andre ord *korporativ* forvaltning og *bureaukratisk* forvaltning. Medlemmerne af Arbejderforsikringsrådets afdelinger repræsenterede arbejdsmarkedets to parter. De havde således tæt kontakt med de interesser, der var berørt af loven.<sup>255</sup> Men i embedsmændenes øjne var de netop interesserepræsentanter og ikke eksperter. Fabers udtalelse viser, at embedsmændene ikke havde tillid til disse lægfolk, der havde deres medlemskab som et tillidshverv og mødtes en gang om ugen for at afgøre en større mængde sager, som embedsmændene i kontoret på forhånd havde udarbejdet indstillinger til.

Faber gjorde for det andet opmærksom på, at det stærke skønselement i den nye paragraf kunne blive et problem. Umiddelbart kunne det synes besynderligt, at arbejdsgiverne i Arbejderforsikringsrådets besluttende organer ikke tog skridt i retning af at lade en præcisering af uagtsomhedsparagraffen ledsage af en indskrænkelse af skønsebeføjelsen – her udtrykt ved ordet ”kan” i stedet for ”skal”.

Svaret skal findes i magtkampen mellem Arbejderforsikringsrådets afdelinger på den ene side og kontoret på den anden side. Embedsmændene var ganske enkelt ved at få for meget magt. Efter 1898-loven var det Arbejderforsikringsrådets skøn, hvorvidt uagtsomhed forelå, hvilket viste sig at blive et kompliceret foretagende, der blev styret af embedsmændene. Ved i den nye formulering at understrege, at Arbejderforsikringsrådet *kunne* fratage eller nedsætte erstatninger, hvor *delvis* eller *hel* uagtsomhed mv. forelå, havde man opstillet et skønsebaseret regelsæt, der ikke krævede de samme meget tilbundsgående undersøgelser af det enkelte ulykkestilfælde. *Det ville således være betydeligt lettere for lægmænd i rådet at gribe ind, hvor de tidligere var ganske afhængige af embedsmændenes omstændige undersøgelser, som rådsmedlemmerne alligevel ikke kunne kontrollere i detaljer.*

Udformningen af den nye uagtsomhedsparagraf afspejlede en magtkamp, hvor rådsmedlemmerne forsøgte at stække embedsmændenes indflydelse og placere magten hos de korporativt sammensatte afdelinger. En åben formulering, der åbnede for ’common sense’

---

<sup>254</sup> V. L. Faber (1914/15) s. 308.

<sup>255</sup> Blikkenslager A. Gustavsen, der havde siddet i Arbejderforsikringsrådet i 12 år, havde en fortid som arbejder på en af landets største industriarbejdspladser, B&W. Direktør R. Helweg, der havde siddet lige så længe, var en fremtrædende skikkelse i Dansk Arbejdsgiverforening.

betragtninger i afgørelserne. I den officielle vejledning til loven, der blev udgivet i 1918, blev der ikke givet andre anvisninger, end

”...at Raadet ved Bestemmelsens Anvendelse skal lade Erstatningen paavirkes i det Forhold, hvori den tilskadekomne eller forulykkede ved sin Adfærd maa siges at have givet Anledning til Ulykken”.<sup>256</sup>

Den åbne *formulering* afspejlede arbejdsgivernes ønske om, at det blev lettere at agere uden om embedsmændene i kontoret, men samtidig signalerede det forøgede element af skøn et formynderskab over arbejderne. Arbejderforsikringsrådet *kunne* give arbejderne erstatning, men *kunne* også tage det hele fra dem, hvis ikke de opførte sig værdigt.

På den ene side set havde den korporative del af Arbejderforsikringsrådet tilsyneladende vundet en sejr over embedsmændene. På den anden side set gjorde Aage Sørensen, hvad han kunne for at påvirke opfattelsen af paragraffen. Det rejser et interessant spørgsmål: Hvordan opfattede politikerne Arbejderforsikringsrådets praksis og denne nye lovændring?

## 6.7. En samlet vurdering af betænkningen

Det overordnede billede af Arbejderforsikringsrådets betænkning til en ny lov er, at tilhængerne af det liberale ulykkesforsikringsprincip – såvel indenfor som udenfor institutionen - på afgørende områder fik hindret kontorembetsmændenes ’tyske offensiv’. Der tegnede sig i den forbindelse desuden et billede af en magtkamp mellem rådets medlemmer og rådets embedsmænd.

Det hører med til historien, at der var punkter, hvorom Arbejderforsikringsrådet stod mere samlet. Først og fremmest vedrørende ankemulighederne for Arbejderforsikringsrådets afgørelser. Loven fra 1898-loven var ikke klar i sin ordlyd, men Arbejderforsikringsrådet tolkede det således, at sager ikke kunne gå for de ordinære domstole. Nu benyttede rådet lejligheden til at understrege, at sidste instans skulle være ministeren i spørgsmål om, hvorvidt et ulykkestilfælde i det hele taget foregik under udførelse af et arbejde dækket af loven. Argumentet vedrørende alle spørgsmålene om erstatningens og invaliditetens karakter var, at de skulle afgøres af den instans, der lå de berørte parter nærmest,

”...af den Grund, at det er af den største Betydning for de forsikrede, at Afgørelsen af deres Krav træffes så hurtigt som muligt. Hvis en Sag bringes for Domstolene, vil det ofte have til Følge, at den Erstatningssøgende gaar økonomisk til Grunde, inden Dommen falder”.<sup>257</sup>

---

<sup>256</sup> V.L. Faber (1918) s. 52.

<sup>257</sup> Forslag til Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde (1915) s. 7.

Det skulle vise sig at blive et af de største stridspunkter under de kommende politiske forhandlinger. Der var også stor enighed om at inddrage arbejdere indenfor håndværk, kontor, handel og desuden tjenestefolk og tyende under loven. Hermed gjorde man op med de indviklede regler fra 1898-loven og fastslog som et mere enkelt princip, at alle der arbejdede for andre og modtog en årlig løn på under 2.400 kr. – for visse dele af landbrugsarbejdet 1.500 kr. - var dækket af loven, med mindre beskæftigelsen var af ganske forbigående art. Hvad man skulle forstå ved forbigående art, kom forslaget ikke nærmere ind på. Forslaget ville inkludere ca. 800.000-900.000 danske arbejdere, hvor lovene indtil da ca. dækkede 400.000-500.000. Der var altså tale om en meget markant udvidelse af ulykkesforsikringens område. Som et sidste vigtigt punkt foreslog Arbejderforsikringsrådet at udvide selve begrebet arbejdsulykke:

”Lige med Ulykkestilfælde regnes i nærværende Lov saadanne skadelige Paavirkninger af højst nogle faa Dages Varighed, der skyldes Arbejdet eller de Forhold, hvorunder dette foregaar, og som medfører Forringelse af Erhvervsevnen eller Død”.<sup>258</sup>

Dette ville betyde, at eksempelvis en fisker, der havde fået forfrysninger og koldbrand i fødderne under flere dages arbejde på havet, nu kunne få erstatning i modsætning til tidligere. Allerede arbejderkommissionen af 1885 havde diskuteret inddragelsen af forskellige erhvervssygdomme, men dengang undlod man at tage skridtet, idet lægevidenskaben ikke var langt nok fremme i udforskningen af disse. Siden havde flere europæiske lande inddraget flere sygdomme under lovgivningen, men Arbejderforsikringsrådet mente i 1911 stadigvæk, at det ikke kunne lade sig gøre. Af den simple grund, at det ville blive vanskeligt at vurdere, hvilken arbejdsgiver der skulle drages til ansvar, hvis en sygdom havde udviklet sig over adskillige år og muligvis under flere forskellige arbejdsforhold.

Dette problem fandtes ikke under tvangsforsikringen, hvor arbejdsgiverne fagligt kollektivt hæftede for følgerne af ulykkestilfælde. Argumentet for ikke at medtage erhvervssygdomme udtrykte i virkeligheden, at den danske lovgivning trods et større fokus på arbejdernes sociale rettigheder stadig hvilede på arbejdsgivernes individuelle erstatningsansvar.

---

<sup>258</sup> ibid. s. 31.





## Kapitel 7. Den store revision

### 7.1. Ulykkesforsikringsforslaget i Folketinget

Lovforslaget var blevet til som følge af indenrigsminister Jensen-Sønderups forhandlinger med Arbejderforsikringsrådet, men da den radikale regering trådte til i 1913, så socialdemokraterne nu sit snit til at lægge maksimalt pres på den nye indenrigsminister Ove Rode. DsF-formand Carl Madsen og det socialdemokratiske folketingsmedlem Th. Stauning henvendte sig til ministeren den 16. oktober 1913 med en skrivelse, der indeholdt en række krav til udvidelse af lovgivningen og forhøjelse af ydelserne.<sup>259</sup>

Indenrigsminister Ove Rode fremsatte den 14. januar 1915 det nye forslag. Han lagde vægt på, at hvor 1898-loven havde haft bedriften som udgangspunkt, så havde det nye lovforslag arbejderens sociale rettigheder i centrum. Dette kom til udtryk ved lovens to hovedprincipper; udvidelse til stort set *alle*, der arbejdede for andre og *forsikringspligt*, der skulle betrygge arbejderens erstatning. I øvrigt var der i fremlæggelsestalen ikke de store overraskelser. Rode gennemgik overordnet forslaget fra Arbejderforsikringsrådet, men beklagede dog, at det først nu kunne fremsættes.

Forslaget om forsikringspligt samt ligestilling af arbejdergrupper opnåede støtte fra alle partier, hvilket umiddelbart også bør ses i den overordnede politiske kontekst, hvor en forestående grundlovsændring tillige gav stemmeret til kvinder, tyende og tjenestefolk. Det forhold, at langt de fleste arbejdsgivere omfattet af den hidtidige lovgivning rent faktisk forsikrede deres ansatte, gjorde formentlig tilmed springet til forsikringspligt lettere.

Det er i øvrigt interessant, at politikerne over en bred kam så forsikringspligten som tilstrækkelig garanti for, at alle erstatningsberettigede arbejdere faktisk fik erstatning, selv om Aage Sørensen havde advaret imod dette som en hul garanti. Arbejderforsikringsrådets officielle betænkning fra 1911 fastslog desuden, at forsikringspligten i loven fra 1908 i en række tilfælde ikke var blevet overholdt.<sup>260</sup> Men her stødte eksperternes råd ganske klart imod de ideologiske barrierer.

Socialdemokratiet fremsatte på sin side vanen tro deres gamle tanke om en *skattefinansieret* ulykkesforsikring for alle arbejdere. Socialdemokratiets ordfører i sagen, L.D. Rasmussen, hævdede:

---

<sup>259</sup> Det er værd at bemærke, at henstillingen officielt var underskrevet af Carl Madsen, men uofficielt reelt affattet og stærkt motiveret af de socialdemokratiske medlemmer af Arbejderforsikringsrådet, A. Lundberg og A. Johansen, (LO's arkiv, kasse 13, *Ulykkesforsikringslovens revision*).

<sup>260</sup> se Aage Sørensen (1906) og *Forslag til Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde* (1915) s. 12-14.

”Med andre Ord, hensigten med Samfunds- og Samfølelse maa være den, at den stærke støtter den svage, baade naar Svagheden er forbigaaende, og naar den er vedvarende ... den logiske Konsekvens af dette maatte være, at alle Borgere maa være sikrede mod Følger af Ulykker baade under og udenfor Arbejdet”.<sup>261</sup>

Her fik partiet støtte af den radikale *løsgænger*, lægen Holger Rørdam. Ove Rode afviste dog tanken om statsforsikring, da dette ville medføre et stort kapitalapparat, og desuden ville en realitetsbehandling af dette forhale forslagens vedtagelse. Der var et solidt flertal i Folketinget for at bevare de private forsikringsselskaber som forsikringens bærere.<sup>262</sup> Det valgte ’spor’ satte på denne måde begrænsninger for den videre udvikling. L. D. Rasmussen fremsatte desuden det gamle socialdemokratiske krav om at lade uagtsomhedssparagraffen falde bort:

”Jeg kunde meget ønske, at Bestemmelsen om grov Uagtsomhed blev helt fjernet, thi det er sikkert ikke de daarligste Arbejdere, der er de mest raske i Vendingen og derfor ogsaa de mest uforsigtige. De uforsigtige er som Regel dem, der er stærkest interesserede i deres Arbejde, og som Arbejdsgiverne sætter mest Pris paa”.<sup>263</sup>

Han frygtede, at når Arbejderforsikringsrådet ifølge det nye forslag kunne lade uagtsomhed betyde nedslag i ydelsen, så ville det betyde, at mange arbejdere ville få mindre erstatning. En samlet forringelse, idet Arbejderforsikringsrådet ikke tidligere havde statueret uagtsomhed i ret mange tilfælde. Det vil sige, at tilsvarende sager fremover ville betyde, at mindre erstatninger blev udbetalt til et større antal arbejdere – ikke ud fra utvetydige beviser for uagtsomhed, men blot ud fra en antagelse om uagtsomhed. Loven ville i denne udformning betyde vilkårlighed og tilfældighed i afgørelserne. Her stillede den radikale Rørdam sig også på socialdemokraternes side:

”Det er muligt, at Arbejderforsikrings-Raadet ikke har været saa strengt, men meget ofte har fortolket Bestemmelsen lemfældigt<sup>264</sup>, men så kunde den maaske lige saa godt udgaa af Loven. Der er dog ingen Mennesker der med Villie kommer til Skade eller sætter Liv og Lemmer til, fordi de ønsker det. Jeg tror ikke, at man afholder Folk fra at være uforsigtige, fordi man truer med, at de ingen Erstatning får”.<sup>265</sup>

---

<sup>261</sup> Rigsdagstidende 1914-15, Folketingets Forhandlinger sp. 2883.

<sup>262</sup> Det tyder dog på, at der ud over Rørdam var andre radikale, som var indstillet på at ændre på de private forsikringsselskabers stilling. Den unge økonom Bertel Dahlgaard støttede i en kronik i *Politiken* stærkt ideen om forsikringsforbund: ”Fordelene ved saadanne Forsikringsforbund er iøjnefaldende. Arbejdsgiveren er saa at sige ”født” Medlem af Forbundet, men deraf følger, at Forbundet i alle Tilfælde er pligtig til at betale Erstatningen, selv om vedkommende Arbejdsgiver, hos hvem Ulykken sker, har unddraget sig sin Forsikringspligt. Forsikringsforbundet tvinges derfor til at føre en meget indgaaende Kontrol med, om Forsikringspligten overholdes. Et privat Selskab derimod har ikke en tilsvarende Interesse”, *Politiken* 5/4 1915.

<sup>263</sup> Rigsdagstidende 1914-15, Folketingets Forhandlinger, sp. 2890.

<sup>264</sup> Med ordet lemfældig mentes der her i 1915 ”mild” eller ”lempelig”. I nutiden bruges ordet lemfældig nærmere om forhold, der betragtes som ”tvivlsomme”, ”tilfældige” eller ”vilkårlige”.

<sup>265</sup> Rigsdagstidende 1914-15, Folketingets Forhandlinger sp. 2903

L. D. Rasmussen havde også en kritik af det forhold, at loven nu stod til at skulle specificere beruselse som årsag til nedsættelse eller bortfald af erstatning. Det var første gang den ordlyd kom ind i dansk ulykkesforsikring. Han kunne ikke se hvorfor man nu synes at ville skride til dette, på et tidspunkt, hvor alkoholforbruget var på vej *ned*:

”I Femaaret 1896-1900 var Brændevinsforbruget pr. Indbygger 7,11 Liter, i 1913 var det dalet til 4,81 Liter. Forbruget af Skattepligtigt Øl er på den samme Tid sunket fra 39 Liter til 31 Liter, og man kan være sikker paa, at en meget stor Del af Nedgangen har fundet Sted i Arbejderklassen. Man behøver for at overbevise sig derom blot at komme paa Arbejdspladserne omkring ved Spisetiderne. Man ser nu hverken Brændevinsflasker eller Bajerskølflasker i nævneværdigt Antal, man ser mere Mælkeflasker. Sød Mælk og Kærnemælk har holdt deres Indtog paa Arbejdspladserne. Spiritusforbruget er for Arbejdernes Vedkommende gaaet ned i en meget kendelig Grad, og jeg kan ikke se Nødvendigheden af at lovgive mod et Onde, der er i Færd med at forsvinde. Jeg haaber derfor, at denne Bestemmelse, som virker nedslaaende paa Arbejderklassen, maa blive fjernet fra Forslaget.”<sup>266</sup>

Bestemmelsen var unødvendig og ville desuden stemple arbejderne som drikfældige.

De konservative var ikke ubetinget begejstret for den voldsomme udvidelse af lovgivningen, der var lagt op til. Arnold Fraenkel advarede mod at pålægge erhvervslivet flere økonomiske byrder, navnlig af hensyn til industriens konkurrenceevne.<sup>267</sup> Den sociale lovgivning måtte til enhver tid underordnes erhvervslivets økonomiske vilkår og bæreevne. Fraenkel delte heller ikke Socialdemokratiets bekymring for en ændring og udvidelse af uagtsomhedsparagraffen:

”Jeg synes nu ikke, at den Bestemmelse kan undværes. Jeg tror, at Raadet vil gaa meget lemfældigt til Værks og vil gaa ud fra det Synspunkt, som ogsaa er det rigtige, at hellere maa nogle faa Stykker faa for meget end en enkelt, der egentlig skulde have haft noget, ikke faa noget”.<sup>268</sup>

Her var Fraenkel enig med Aage Sørensen udlægning i betænkningen, hvorefter berøvelsen af *hele* erstatningen ville være urimelig. Fraenkels udsagn må tolkes således, at uagtsomhed fremover i højere grad skulle straffes med nedsatte erstatninger frem for ingen erstatning. De situationer, han særligt tænkte på, var imidlertid ikke beruselse, som han var betænkelig ved at tage med i loven, men derimod den udbredte rengøring og smøring af snurrende maskiner:

”Jeg mener f. Eks., at naar man smører en Maskine, medens den gaar, vil der Tid efter anden – det er noget, enhver, der har haft med Fabriksvirksomhed at gøre, ved - afstedkommes en større eller mindre Ulykke. Der prækes evig og altid Forsigtighed for

---

<sup>266</sup> ibid. sp. 2891

<sup>267</sup> Som forslaget var fremlagt, ville det medføre en stigning af forsikrede alene i industrien på ca. 175.000 arbejdere.

<sup>268</sup> Rigsdagstidende 1914-15, Folketingets Forhandlinger sp. 2907.

dem, der har med Maskiner at gøre, og jeg mener ikke, det var nogen Skade til, at om saadanne Ulykker faldt ind under begrebet ”grov Uagtsomhed”.”<sup>269</sup>

Dette pegede dog i retning af, at Arbejderforsikringsrådet måske i visse tilfælde havde været for lempelige i fortolkningen, men sammenlagt opfattede Fraenkel næppe uagtsomhedsparagraffen i dette lovforslag som en decideret stramning.

Venstres Jensen-Sønderup, der som indenrigsminister indtil juni 1913 havde haft en del med forslaget at gøre, afviste at forhandle om en ændring af bestemmelserne i §3 om beruselse og uagtsomhed. Grundtanken var den enkle, at man fra Venstres side ikke ville tildele berusede og uagtsomme arbejdere den samme ret som andre arbejdere.<sup>270</sup> Han ønskede dog ikke at fratage erstatning til afdøde arbejderes efterladte, ligesom han heller ikke mente, at Arbejderforsikringsrådet ville skride til at nedsætte erstatning i alle beruselsestilfælde. Socialdemokratiet stod således, støttet af Rørdam, alene med krav om ændring af paragraffen. Ove Rode afviste at ændre noget, da han havde fuld tillid til, at Arbejderforsikringsrådet kun ville skride ind over for berusede og uagtsomme arbejdere, hvor enhver sund fornuft talte for det. Han lagde desuden meget vægt på den formildende karakter, der lå i at Arbejderforsikringsrådet *kunne* men ikke *skulle* lade erstatningskrav bortfalde eller nedsætte. Rode forventede, at Arbejderforsikringsrådet ville fortolke dette på en absolut rimelig måde, hvilket der var bred politisk enighed om, at Arbejderforsikringsrådet også hidtil havde gjort.

Ove Rodes taler i folketinget var i øvrigt præget af, at han ønskede en glat og hurtigt behandling af forslaget. Selv om de radikale nærede nogen modvilje mod de private forsikringsselskaber, så afviste han ikke desto mindre enhver tale om større statsligt engagement i forsikringen:

”Det forekommer mig, at den Maade, hvorpaa Loven er blevet røgtet ved den gensidige Konkurrence mellem de forskellige Forsikringsselskaber, ikke har givet anledning til saadanne Ulemper, at der er Grund til for Tiden at rejse Spørgsmaalet om en Statsanstalt for Ulykkesforsikring, et stort apparat, som jeg ikke i Øjeblikket kan anse for fornødent.”<sup>271</sup>

Første behandling afsluttede med nedsættelse af et udvalg med socialdemokraten Martin Olsen som formand og Holger Rørdam som ordfører. Dette udvalgsarbejde blev ganske omfattende, ikke mindst fordi en lang række organisationer, herunder naturligt nok forsikringsselskaber henvendte sig til udvalget med henblik at gøre forskellige synspunkter gældende.

---

<sup>269</sup> *ibid.*

<sup>270</sup> *ibid* sp. 2934-2935

<sup>271</sup> *ibid.* sp. 2921.

## 7.2. Fronterne organiseres: Fællesudvalget af 1915

Efter førstebehandlingen var det tydeligt, hvordan 'fronterne' i debatten begyndte at organisere sig. Der blev på 'arbejderside' nedsat et fællesudvalg, der bestod af de socialdemokratiske medlemmer af Arbejderforsikringsrådet, rådets sekretær Sven Trier, DsF-formand Carl Madsen og ledende socialdemokratiske folketingsmedlemmer som Th. Stauning, L. D. Rasmussen og Martin Olsen. Dette udvalg holdt løbende møder gennem 1915, og det vidner således om en tæt kontakt mellem de nævnte organisationer.

På et af de første møder i januar var der bred enighed om at kræve sidste del af §3 slettet fra loven. Især fra Arbejderforsikringsrådets folk lød en hård kritik. Sven Trier udtalte, at

”...Bestemmelserne i §3 om delvis Erstatning ved grov Uagtsomhed eller ved Beruselse sikkert var af det Onde, og at man hellere end at faa den maatte beholde den nuværende Ordning, der dog havde medført, at Raadet kun i sjældne Tilfælde fastslog den grove Uagtsomhed og dermed Erstatningens Bortfalden”.<sup>272</sup>

Selvom socialdemokraterne sammen med de radikale havde flertal i folketingsudvalget, lykkedes det dog ikke at overbevise nok radikale til, at et flertal kunne stå bag krav om ændring af §3.

Hertil kom, at Arbejdernes Fællesrepræsentation i København den 24. februar var vært for et stormøde for hovedstadens fagforeninger, sygekasser og socialdemokratiske vælgerforeninger. På mødet talte Arbejderforsikringsrådets formand Gustav Philipsen – der politisk må betragtes som stående de radikale nær<sup>273</sup> - og L. D. Rasmussen. Sidstnævnte kunne under stor tilslutning fra salens arbejderpublikum erklære, at bestemmelserne om uagtsomhed og beruselse burde slettes. Philipsen forsvarede derimod nu en ganske lempelig forståelse af uagtsomhedsdelen, uden dog at den skulle slettes. Philipsen kunne - selv om han sammen med Aage Sørensen havde foreslået paragraffen slettet - ikke som rådsformand offentligt gå imod det samlede råds indstilling. Samme diplomatiske stilling tog Philipsen til forbundstanken. Det er nærmest komisk, hvordan Philipsen, der med sine embedsmand havde forsøgt at indføre tvungne forsikringsforbund på alle områder af lovgivningen, i denne 'salgstale' hædrede Ludvig Bramsen for netop at have udmanøvreret arbejderkommissionens tyske forslag. Der var tydeligvis forskel på, hvorledes man bag *lukkede døre* forsøgte at påvirke udviklingen, og så hvordan man *offentligt* fremstillede sagen, da kampen om forbundene og §3 reelt var overstået. Heller ikke med hensyn til beruselse kunne Philipsen støtte L. D. Rasmussen:

”Men det er jo givet, at det danske Folks Opfattelse af Beruselse har skiftet Karakter, og jeg synes egentlig ikke, at det er rigtigt at opfatte en saadan Bestemmelse som en

---

<sup>272</sup> LO's arkiv, kasse 16, A. Johansens noter fra mødet 22. januar 1915.

<sup>273</sup> I hvert fald hvis vi følger hans egen beskrivelse af politisk løbebane og overbevisning i Gustav Philipsen (1913).

Fornærmelse mod Arbejderne. Det er snarere et Udtryk for, at man ser anderledes paa Spørgsmaalet nu, end man gjorde for en Menneskealder siden”.<sup>274</sup>

Philipsen var formentlig inviteret for at give mødet pondus, men han var paradoksalt nok i kraft af sin *netop* sin position ikke den bedste murbrækker for stormen på §3. Mere fælles fodslag var der på spørgsmålet om forholdet mellem domstole og Arbejderforsikringsrådet. Her understregede både Philipsen og Rasmussen, at de almindelige domstole intet burde have med Arbejderforsikringsrådets afgørelser at gøre. Rådets suverænitet var den bedste garanti for, at forsikringsselskaber og arbejdsgivere ikke trak sager i langdrag i det juridiske system med store økonomiske konsekvenser til følge for arbejderne. Philipsen udtalte: ”Vi har derfor taget Tyren ved Hornene ved at sige, at de almindelige Domstole intet har med Forsikringsraadets Afgørelser at skaffe”.<sup>275</sup> Her var der en klar adresse til det lovforberedende arbejde i Rigsdagen, hvor de borgerlige partier var modstandere af at lægge denne magt suverænt i rådets hænder.

### 7.3. Forsikringsselskaber i offensiven – og i konflikt

Forsikringsselskaberne havde holdt en nogenlunde lav profil siden starten af 1900-tallet. I lovens første år brugte selskaberne ankemuligheden og branchens tidsskrifter som en måde at udtrykke utilfredshed på og tillige påvirke meningsdannelsen.

Omkring 1910 startede en ny offensiv fra selskabernes side, hvor man mere direkte forsøgte at påvirke den politiske proces. Frem til 1913 havde man forsøgt at overbevise ministeriet om, at branchen skulle være repræsenteret i Arbejderforsikringsrådet, idet selskaberne som forsikringens bærere burde have indflydelse på erstatningsudmålingen, som det var tilfældet i den øvrige europæiske lovgivning. Dette blev dog klart afvist af Arbejderforsikringsrådet, der blot opfattede selskaberne som mellemlid mellem arbejder og arbejdsgiver. En repræsentant ville forrykke balancen til arbejdsgivernes fordel.

*Dansk Ulykkesforsikrings Forening*, der blev dannet som fællesorganisation i 1902, syntes i høj grad at være den organisation, hvorigennem forsikringsselskaberne gjorde sine krav gældende. Foreningen holdt møde den 2. februar 1915 for at drøfte situationen vedrørende Ove Rodes forslag, der ikke havde taget højde for foreningens tidligere fremsatte krav om forsikringsinteressernes repræsentation i Arbejderforsikringsrådet. Ove Rode deltog selv i mødet, ligesom Gustav Philipsen som formand for Arbejderforsikringsrådet deltog og informerede om forslagets principper. Efterfølgende sendtes et andragende til folketingsudvalget, der behandlede sagen. Her argumenterede man for følgende:<sup>276</sup>

1. Aktieselskaber burde ligestilles med de gensidige selskaber hvad angik statstilskud.

---

<sup>274</sup> *Arbejderen* 1915, nr. 40, s. 305

<sup>275</sup> *ibid.* s. 298

<sup>276</sup> Rigsdagstidende 1914-15, Tillæg B, sp. 2547-2550

2. De afgrænsede forsikringsforbund indenfor søfart og fiskeri var uhensigtsmæssige.
3. Foreningen ønskede en repræsentant med en *rådgivende* funktion.

Sagen viste imidlertid, at den fælles front mellem gensidige selskaber og aktieselskaber var ved at smuldre, hvilket Arbejderforsikringsrådet reelt var medvirkende til. Arbejderforsikringsrådet var tilhænger af den gensidige forsikringsform, hvilket blev understreget af, at man tog sig betalt for at have opgivet forsikringsforbundstanken for industri og håndværk ved at målrette statstilskud til de gensidige selskaber. Man forsøgte herved at slå en kile ind mellem de to selskabsformer. Selvom Arbejderforsikringsrådet var principiel modstander af forsikringsselskabernes repræsentation i rådet, skred man dog ikke ind over for det forhold, at et medlem af rådets industriafdeling, muremester J. J. Bruun, i 1912 blev genvalgt til repræsentantskabet i *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring*. Dette fik en repræsentant for aktieselskaberne til at rette denne henvendelse til Gustav Philipsen den 6. februar 1912:

”Hermed tillader jeg mig at forespørge, om det er heldigt for Arbejderforsikringsraadet at et af Raadets Medlemmer, Hr. Muremester J. J. Bruun, samtidigt er Medlem i Bestyrelsen for Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring, som jo er en almindelig Assuranceforretning som konkurrerer med andre Assuranceselskaber.”<sup>277</sup>

Det har ikke været muligt at spore afsenderen, men denne argumenterede på baggrund af disse forhold for, at private aktieforsikringsselskaber ligeledes måtte have en repræsentant i Arbejderforsikringsrådet. Det fik dog ingen konsekvenser, idet Bruun den 17. marts 1913 blev udnævnt for en ny 6-års periode som medlem af industriafdelingen.<sup>278</sup>

På denne måde kan man forstå det ellers besynderlige i, at *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* i et andragende til folketingets udvalg den 4. marts 1915 advarede mod *Dansk Ulykkesforsikrings Forenings* krav om forsikringsbranchens repræsentation i rådet:

”Den paagældende Repræsentant vilde gennem sin Virksomhed i Raadet have en alt for let Adgang til at erfare, hvor de forskellige Forsikringer er placerede, bedømme Forsikringernes Kvalitet og blive bekendt med de Uoverensstemmelser mellem Selskaberne og deres Forsikringstagere, som Skaderne muligen maatte give Anledning til – Kundskaber, som Repræsentanten, hvis han stod et bestemt Selskab nær, vilde kunne udnytte til Fordel for dette”.<sup>279</sup>

Forklaringen på denne udtalelse må derfor være, at *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* netop i J. J. Bruun havde sin egen uofficielle repræsentant i Arbejderforsikringsrådet! *Dansk Ulykkesforsikrings Forening* rasede over dette og fremsendte den 10. november 1915 en

---

<sup>277</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 136?: Brev til Gustav Philipsen af 6. Februar 1912

<sup>278</sup> Tidsskrift for Arbejderforsikring 1913, s. 14.

<sup>279</sup> Rigsdagstidende 1914-15, Tillæg B. sp. 2585-2586.



skrivelse til udvalget. Det var faldet foreningen for brystet at *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* tog afstand fra forsikringsrepræsentation i Arbejderforsikringsrådet. Foreningen benyttede derfor nu lejligheden til igen at markere at det gensidiges selskabs udtalelser ikke var forsikringsbranchens officielle holdning.<sup>280</sup> En forsikringsrepræsentant skulle naturligvis ikke udnytte sin 'insider' viden, men bidrage til et bedre forhold mellem Arbejderforsikringsrådet og selskaberne. Man foreslog derfor, at der skulle vælges to tilforordnede, en fra aktieselskaberne og en fra de gensidige selskaber. Man ønskede ikke længere fælles sag med de gensidige selskaber.

Splittelsen mellem forsikringsselskaberne svækkede deres sag og folketingsudvalget afviste alle krav. Det der i 1902 startede som en fælles front opløstes i 1916, hvor *Dansk Ulykkesforsikrings Forening* blev nedlagt.<sup>281</sup> Dertil kom, at Arbejderforsikringsrådet havde støtte i den radikale regering hvad angik favorisering af den gensidige forsikringsform. Det passede med den radikale tanke om at sikre en økonomisk og social udligning i samfundet. Staten skulle på den ene side ikke gribe for kraftigt ind i det økonomiske liv - men på den anden side set heller ikke 'fodrede aktionærene'.

#### **7.4. Uagtsomhedsparagraffen i den politiske diskurs**

Holger Rørdam kunne nu den 17. december 1915 fremlægge udvalgets betænkning, der ikke ændrede på lovforslagets principper. Et mindretal bestående af socialdemokraterne og to radikale, heriblandt Rørdam selv, havde foreslået sidste del af §3 slettet, men der var stadig flertal for at beholde den. Forhandlingerne i folketinget gav det indtryk, at et politisk flertal blot så det ganske rimeligt at slå ned på berusede arbejds, uforsigtige arbejdere og arbejdere, der overtrådte reglementer og sikkerhedsregler. Det var bemærkelsesværdig nok tilmed kun socialdemokraterne – og Holger Rørdam -, der opfattede udvidelsen af paragraffen som en decideret *stramning*. De andre politiske partier så nærmest paragraffen som en naturlig *justering* af principperne fra 1898. Jensen-Sønderup forklarede under 2. behandling, hvorfor udvalgsflertallet afviste at ændre §3 i forslaget:

”...vi finder, at Bestemmelsen er formet overordentlig hensynsfuldt ogsaa i Sammenligning med de nugældende Regler, efter hvilke Arbejderforsikrings-Raadet kun har valget imellem helt at frakende den paagældende Erstatning og give fuld Erstatning”.<sup>282</sup>

Her formuleres det nærmest som en lempelse eller 'hensynsfuld' justering af reglerne, hvilket var i strid med, hvad et flertal af Arbejderforsikringsrådets medlemmer havde

---

<sup>280</sup> Kontorchef i *Nordisk Ulykkesforsikrings Aktieselskab af 1898*, Carl Leeker, beklagede i et indlæg i *Dansk Assurance* denne uoverensstemmelse, der hindrede, at foreningen optrådte som et stærkt organ, men fejlen lå efter Leekers mening hos de gensidige selskaber, der manglede forståelse for betydningen af sammenhold i branchen, Carl Leeker (1915), s. 42.

<sup>281</sup> Alfred Thomsen (1952), nr. 24/25, s. 379.

<sup>282</sup> Rigsdagstidende 1915-1916, Folketingets Forhandlinger, sp. 2011.

tilkendegivet.<sup>283</sup> Det rejser et interessant spørgsmål: Hvorfor opfattede politikerne ikke formuleringen som en stramning møntet på at gribe ind over for flere arbejdere end hidtil?

Her vil jeg pege på to forklaringer. *For det første* kan der lægges vægt på, at med hensyn til selve formålet med at have paragraffen i loven var der ikke sket noget politisk kursskifte. Det præventive og afskrækkende ved paragraffen var stadig selve hensigten med paragraffen. Det var et signal til arbejderne om at udvise ansvarlighed og agtpågivenhed. Til med spores der en tilfredshed med Arbejderforsikringsrådets praksis. At man kun i ganske få tilfælde havde statueret uagtsomhed vidnede om paragraffens ønskede virkning, og arbejderbefolkningen havde derfor intet at frygte. I 1890'ernes debatter var der en udbredt tvivl om, hvorvidt en ulykkesforsikringslov ville gøre arbejderne og arbejdsgiverne uansvarlige og dermed resultere i en uheldig stigning i antal ulykkestilfælde. Men denne bekymring var i 1915 afløst af helt andre temaer som statstilskud og appelmuligheder. Det præventive aspekt i loven fungerede tilsyneladende, og Arbejderforsikringsrådet bestod jo af fornuftige folk, som Ove Rode ofte udtalte. De fleste var formentlig uvidende om, at paragraffen næsten aldrig blev brugt – *fordi embedsmændene i rådet mente, at man alligevel ikke fik ansvarlige arbejdere ud af at straffe dem!* Man kan frem mod 1915 konstatere en jævn stigning i antal ulykkestilfælde, der anmeldtes for Arbejderforsikringsrådet. Det kan forklares på flere måder. For det første steg antallet af industriarbejdere støt i perioden.<sup>284</sup> For det andet blev det mere og mere almindeligt, at ulykkestilfælde uden problemer blev anmeldt, hvilket utvivlsomt hang sammen med en tilbøjelighed til, at arbejdsgiverne i stigende omfang rent faktisk forsikrede deres arbejdere. Hvis arbejdsgiveren havde betalt sin forsikring, så kunne han roligt anmelde ulykkestilfældet.

Der var med andre ord ikke tale om nogen alarmerende stigning. Det kunne man så tolke på to måder. Tilhængerne af uagtsomhedsparagraffens præventive aspekter måtte nå til det resultat, at *loven efter hensigten virkede opdragende på arbejderne*. Modstanderne af paragraffen kunne derimod fremstille den forklaring, at en lempelig fortolkning derimod havde medført, at *arbejdsgiverne* for at undgå erstatninger havde forbedret sikkerheden på arbejdspladsen. *Der var således en forskel på den politiske og den forvaltningsmæssige opfattelse af udviklingen siden 1898.*

Forklaringen på eksistensen af to logikker var, at Arbejderforsikringsrådets embedsmænd havde tilsidesat lovens hensigt med uagtsomhedsparagraffen og givet den et andet indhold. Hvis man udelukkende holder sig til den politiske diskussion om paragraffen, får man således ikke afdækket det forhold, at der grundlæggende var to forskellige logikker i spil og tilmed, at uagtsomhedsparagraffens udseende i 1916 var et resultat af en magtkamp i forvaltningen. I senere afsnit vil jeg beskrive, hvordan forvaltningens logik udvikles, men for nuværende må konklusionen være, at politikerne ikke syntes at have været klar over hvilket

---

<sup>283</sup> Politikerne – bort set fra L.D. Rasmussen – berørte heller ikke det forhold, at Arbejderforsikringsrådet nu kunne foretage indgreb i arbejderens erstatningsret ud fra mere løse antagelser om en 'delvis uagtsomhed',

<sup>284</sup> Jørgen Peter Christensen (2002) s. 60. Dog ikke procentvis nær så meget som perioden fra 1872-1897.

spil, der foregik i kulissen. *Den første forklaring betoner det forhold, at politikere med begrænset kendskab til forvaltningen anså de få uagtsomhedstilfælde som et bevis på, at loven virkede efter hensigten.* De vedtog da herefter en lovændring, der af arkitekterne bag den var ment som en klar skærpelse - uden at de politiske aktører opfattede det sådan. Det må ses som en yderligere understregning af nødvendigheden af studier, der drager forvaltningen frem i lyset!

*Den anden forklaring lægger vægt på Aage Sørensens afgørende rolle.* Man kan måske ikke forvente, at politikerne – måske på nær Jensen-Sønderup med sin indenrigsministerfortid - kendte til detaljerne i den magtkamp, der var mellem råd og kontor. Man kan muligvis heller ikke forvente, at de havde kendskab til, at formuleringen af §3 var ment som en regulær 'næse' til en lidt for arbejdsdervelig forvaltning. Man kan derimod forvente politikernes kendskab til Arbejderforsikringsrådets betænkning og lovforslagets bemærkninger, hvor Aage Sørensen fremstillede §3 som en lempelig justering af uagtsomhedsparagraffen. Meget tyder på, at Aage Sørensen tilsyneladende havde succes med at sløre den reelle mening med lovens §3. Med andre ord er der noget der tyder på, at Aage Sørensen rent faktisk fik held til påvirke den politiske debat således, at de fleste forventede en form for status quo. *Denne anden forklaring betoner således, at en central embedsmand fik mulighed for at fremstille sagen således, at politikernes opfattelse blev drejet i retning af, hvad embedsmændene ønskede.* Det må ses som en understregning af, at embedsmænd kan indtage en særdeles afgørende rolle i udviklingen.

Begge forklaringer spillede formentlig en rolle. Under alle omstændigheder er udviklingen interessant. Siden 1898 havde embedsmændene gjort store anstrengelser for at håndhæve en selvstændig fortolkning af lovens uagtsomhedsparagraf, *på trods af politikernes hensigtserklæringer* fra 1890'erne. I 1916 var situationen den, at embedsmændene kunne fortsætte praksis, men nu paradoksalt nok *i kraft af politikernes udsagn* om en forventet hensynsfuldhed. En fortsættelse af praksis var dog klart i modstrid med, hvad flertallet i Arbejderforsikringsrådets korporative afdelinger ønskede.

Disse havde dog fået vedtaget en paragraf, der kunne bruges mere effektivt, da man ikke som før ville være afhængig af kontorets grundige undersøgelser og fyldige dokumentation for den 'fuldstændige uagtsomhed'. Der var samtidig vedtaget en ganske smidig uagtsomhedsparagraf, der i højere grad gjorde det muligt for den korporative forvaltningsmyndighed at realisere den *materielle rationalitet* i lovgivningen i de enkelte afgørelser.

## **7.5. Ret og politik: Forholdet mellem administration og domstole**

Forslagets vedtagelse i Folketinget var efterhånden sikret, men resten af forslagens behandling blev i særdeleshed præget af et nyt konflikttema, der blev slået an af enkelte venstrefolk og især Højres Arnold Fraenkel.

Det handlede om mulighederne for at prøve Arbejderforsikringsrådets afgørelser, enten ved ministerium eller ved de ordinære domstole. Ove Rode havde allerede under de første forhandlinger gjort det klart, at forslaget sigtede mod at gøre Arbejderforsikringsrådet til en domstolslignende instans.<sup>285</sup> Lovforslaget indeholdt for det første den bestemmelse, at ingen afgørelser kunne indbringes for domstolene. Baggrunden var, at dette sikrede en hurtig og faglig kompetent sagsbehandling. Konstatering af invaliditet og ydelsens størrelse samt dagpengespørgsmål var i forslaget suverænt Arbejderforsikringsrådets afgørelse, hvor spørgsmål om, hvem der var arbejdsgiver, og om et tilfælde begrundede krav efter loven kunne ankes til Indenrigsministeriet, hvis afgørelse var endelig. Det virkede skræmmende på flere borgerlige politikere, at en politisk institution var sidste instans, ikke mindst under Første Verdenskrig, hvor Indenrigsministeriet under Ove Rode var sæde for en statsregulering af hidtil usete dimensioner. Venstre ønskede, at de spørgsmål, hvor forslaget gav mulighed for anke til ministeriet i stedet skulle ændres til mulighed for anke til domstolene. Fraenkel gik et skridt videre og ønskede, at *alle* spørgsmål skulle kunne gå for domstolene. Hvis forsikringspligten nød bred opbakning i Folketinget, fremstod nu en indædt konflikt mellem konservative og venstrefolk på den ene side og socialdemokrater og i særdeleshed radikale på den anden. Fraenkel udtalte klart:

”Den Tanke, at gøre Forsikringsraadet til en Domstol, synes jeg er en ligefrem Plet paa Loven, den er det i Henseende til den Side af Loven, som vender sig imod Statsforfatningen, og ogsaa i Henseende til den Side, som vender imod de enkelte Mennesker. Enhver Borger maa kunne gaa til Domstolene med Spørgsmaal som vedrører hans vitale Interesser...”<sup>286</sup>

Modstanderne hævdede til gengæld, at afgørelserne lå sikrest i Arbejderforsikringsrådets hænder, idet domstolene ikke havde forudsætninger for at dømme i de ofte vanskelige arbejdsskadesager. Rodes partifælle, Ivar Berendsen, hævdede desuden, at Arbejderforsikrings-rådets stramme greb om afgørelser af arbejdsskadesager ville hindre, at forsikringsselskaber og arbejdsgivere fik mulighed for at forhale disse ved juridisk tovtækkeri, da det var

”... ganske uimodsigeligt, og Beretninger fra Arbejderforsikrings-Raadet viser, at modvillige Arbejdsgivere – og i deres Sted vil kunne indtræde Forsikringsselskaber – Gang paa Gang søger Forhaling af Afgørelsen med Hensyn til den skadeslidtes Ret, og denne Lov har et saa bestemt Formaål i Retning af at sikre den tilskadekomne hans eller hendes Ret ...”<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> Rigsdagstidende 1914-15, Folketingets Forhandlinger, sp. 2926.

<sup>286</sup> Rigsdagstidende 1915-1916, Folketingets Forhandlinger, sp. 2015.

<sup>287</sup> ibid. sp. 2022.

Pudsigt nok fik regeringen her støtte af den konservative økonom L.V. Birck, der skrev en artikel i *Social Forsorg*, hvor han gik imod det borgerlige flertal:

”Skal vi virkelig opgive den Arbejdsfred og Sikkerhed, hvormed Arbejderforsikrings-Raadets Maskineri virker? Skal vi, – som nogle Jurister ønsker – indføre en Appel til de ordinære Domstole, som kun vil føre til, at daarlige Arbejdsgivere og fedtede Forsikringsselskaber vil profitere, og som paa den anden Side kan gøre Arbejdere, hvem Kendelsen er gaaet imod, til Ofre for Vinkelskrivere, som forlokker dem til taabelige Processer”.<sup>288</sup>

Birck kunne berette, at han nogle år tidligere havde haft en samtale med den engelske politiker Joseph Chamberlain i 1903, hvor denne over for Birck roste den danske lovgivning for at hæmme det voksende antal processer, som den engelske lov derimod havde ført til. I England, der havde gennemført den mest liberale ulykkesforsikringsordning var magten i hænderne på forsikringsselskaber og domstole til stor utilfredshed for arbejderne.

De borgerlige politikere i Danmark, med Fraenkel i spidsen, ønskede en magtdeling mellem Arbejderforsikringsrådet og domstolene, hvor den radikale regering holdt på en magtdeling mellem Arbejderforsikringsrådet og Indenrigsministeriet. Meningsudvekslingerne blev særdeles skarpe mellem Fraenkel og de radikale, men kritikerne var i mindretal i Folketinget, så Fraenkel sluttede af med at rette en bøn om, ”... at denne Plet vil blive vasket af i Tinget ovenover ...”.<sup>289</sup> Debatten afslørede således en markant problemstilling vedrørende forholdet mellem ret og politik; Det handlede om vægtningen af ’forfatningsstandpunktet’ over for ’retfærdigheds-standpunktet’? Fraenkel vægtede individets borgerlige retssikkerhed i lovgivningen som det primære, hvor Ove Rode i højere grad lagde vægt på, at loven skulle udtrykke en social retfærdighed.

Her synes regeringens opfattelse at være i overensstemmelse med arbejdernes opfattelse af loven. Loven i 1898 stillede en ulykkesramt arbejder, hvis tilfældet faldt ind under loven, to muligheder. Enten at søge domstolene efter de traditionelle retsregler om ’retstridig skadetilføjelse’ eller at påkalde sig ulykkesforsikringslovens ydelser – men det ene valg udelukkede det andet. En opgørelse fra 1905 over lovens første 7 års virke viste, at ingen arbejdere havde valgt at gå ’civilrettens’ vej, selv ikke hvor der var mistanke om arbejdsgiverens skyld, hvilket i tilfælde af medhold ville have udløst en større erstatning end den forsikringsmæssigt beregnede erstatning, udmålt af Arbejderforsikringsrådet.<sup>290</sup> Det peger i retning af, at arbejderne tilsyneladende havde mere tillid til staten frem for retssystemet.

---

<sup>288</sup> L. V. Birck (1914/15), s. 346. Birck vurderede således den sociale fred, som Arbejderforsikringsrådet var garant for, som højere end Fraenkels krænkede retsfølelse.

<sup>289</sup> Rigsdagstidende 1915-1916, Folketingets Forhandlinger. sp. 2242.

<sup>290</sup> Aage Sørensen (1905) s. 182.

Ove Rode pointerede, at den *social*e ulykkesforsikring havde udvist evne til at hindre slidsomme civile retssager. Derimod var det ganske ofte tilfældet, at den *private* ulykkesforsikring i Danmark gav anledning til langvarige retssager.<sup>291</sup> Det var Det radikale Venstres klare opfattelse, at Arbejderforsikringsrådets afgørelser udtrykte en social retfærdighed, og at disse afgørelser for så vidt muligt burde holdes uden for domstolenes område. Det kan indvendes imod dette synspunkt, at arbejderne muligvis i enkelte tilfælde betalte for denne 'sociale fred' ved at modtage en lavere erstatning fra Arbejderforsikringsrådet end i tilfælde af medhold ved domstolene.<sup>292</sup>

Denne diskussion af forholdet mellem politik og ret havde to perspektiver; et *politisk* og et *ideologisk*. De borgerlige kræfter anså Arbejderforsikringsrådets og regeringens forsøg på at skabe en regulær særdomstol som et magtpolitisk motiveret forslag frem for et sagligt begrundet. Hvis politiske og statslige institutioner fik de sidste ord i socialpolitiske spørgsmål, lå her kimen til en langsigtet *politisk* strategi for regeringen og dets støtteparti, hvilket de konservative og liberale kræfter så på med ængstelse.

Den *ideologiske* kritik blev især fremført af Fraenkel, der advarede mod, at man med ulykkesforsikringsforslaget så at sige 'murede' en særdomstol ind i forvaltningen. Fraenkel fremsatte et par år senere den påstand, at samfundet omkring Første Verdenskrig var kendetegnet ved at være en "Rets- og Socialstat".<sup>293</sup> Man havde forladt 1800-tallets rene liberale retsstat, der udelukkende skulle sikre rigets og ejendomsrettens beståen. Med sociallovgivningen havde man anerkendt, at staten *desuden* havde sociale funktioner i form af sikring af de svageste og sammenhængskraften i samfundet. Men de sociale funktioner kunne ikke i sig selv indeholde noget retsgrundlag, men udsprang derimod af humanitetsforhold ('et caritativt grundlag'). Den sociale politik burde derfor ikke være retsskabende – den rolle må overlades ene og alene til domstolene. Derfor må man i særlig grad være opmærksom på adskillelse af social forvaltning og domstole.

Det modsatte synspunkt blev på denne tid stærkest udtrykt af Arbejderforsikringsrådets formand Gustav Philipsen. Den 4-6. juni 1919 blev der igen i København afholdt et nordisk arbejderforsikringsmøde. Her holdt Philipsen et foredrag om den historiske udvikling i forholdet mellem administration og domstole i dansk social ulykkesforsikring.

Han indledte med den indrømmelse, at retsstiftende afgørelser ved administrative myndigheder ikke var i bedste harmoni med grundlovens magtdeling, der adskilte den udøvende fra den dømmende myndighed. Retsstatens opgave var at beskytte borgerne mod staten, og dette skulle være igennem de ordinære domstole, hvorimod særretter blev antaget at indeholde privilegier for bestemte samfundsklasser. Men:

---

<sup>291</sup> se J. P. Gram (1907).

<sup>292</sup> Om arbejderne på anden vis 'betalte' for deres forsikring - eventuelt på lønsiden -, er et nyt spørgsmål, som ikke bliver fulgt nærmere her. Blot skal henvises til Fishback & Kantor (1995), der har stillet spørgsmålet i relation til amerikansk ulykkesforsikring og finder, at det lykkedes amerikanske arbejdsgivere at vælte udgifterne over på netop lønsiden.

<sup>293</sup> Arnold Fraenkel (1918) s. 178.

”Det viste sig snart, at Livet var stærkere end Teorierne, man kunde ikke undvære de specielle Retter, man havde eller man fik særlige Retter for Sø – og Handelssager, man fik særlige Retter for Kreaturhandel, og man har ved Aarhundredeskiftet faaet en ny Institution, som er en Særdomstol, den faste Voldgift, en Domstol til Afgørelse af Stridigheder mellem Arbejder og Arbejdsgiver. Altsaa dette med de almindelige Domstole er i Virkeligheden forladt. Men ogsaa det andet, det dybereliggende Synspunkt at kun Domstolene kunde have med Domssager at gøre; er bleven gennembrudt paa mange Maader af den danske Lovgivning.”<sup>294</sup>

Ulykkesforsikringen var en sådan ret, hvor afgørelserne - indtil 1916 - lå hos Arbejderforsikringsrådet og Indenrigsministeriet. Philipsen fremsatte som argument for dette, at domstolene manglede den specielle sagkundskab, som var ganske nødvendig for at dømme i disse sager.<sup>295</sup>

For at vende tilbage til forhandlingerne i 1915-1916, så var det firkantet sagt Fraenkels og Philipsens synspunkter, der stod overfor hinanden. Spørgsmålet var nu, om Fraenkels bøn til Landstinget bar frugt?

## 7.6. Ulykkesforsikringens aktieselskaber i offensiven

Lovforslaget blev fremsat i Landstinget den 19. januar 1916 og straks sendt i udvalg under ledelse af Venstres Oluf Kragh. Skulle forsikringsbranchen have indflydelse, var det sidste udkald nu. Den 8. februar afholdtes et møde i *Forsikringsforeningen*, der siden 1883 havde været et forum for københavnske forsikringsfolk.<sup>296</sup> Ove Rode såvel som flere landstingspolitikere var inviteret og således til stede, da formand for *Dansk Ulykkesforsikrings Forening*, den iltre V. E. Gamborg, i skarpe vendinger kritiserede, hvad han så som Arbejderforsikringsrådets, de gensidige forsikringsselskabers og folketingsflertallets angreb på de private aktieselskaber.

*Dansk Ulykkesforsikrings Forening* havde til folketingsudvalget stillet forslag om blandt andet statstilskud til aktieselskaber, men det var en bitter Gamborg, der noterede sig:

”I Folketinget fik dette Forslag dog en krank Skæbne. Kun et Mindretal har i Udvalget foreslaaet Aktieselskaberne stillet lige med de gensidige i denne Henseende, ligesom det samme Mindretal udtaler sig mod Oprettelsen af Forsikringsforbund. Udvalgets Flertal derimod finder det rigtigt paa denne Maade at modarbejde dansk Erhvervsliv. Vi vil nu selvfølgelig prøve, om Landstinget ikke skulde have et andet Syn paa Sagen.”<sup>297</sup>

---

<sup>294</sup> *Det fjerde nordiske Arbejder-Ulykkesforsikringsmøde i København. Den 4., 5 og 6. Juni 1919*, s. 53-54.

<sup>295</sup> *ibid.* s. 57. Man kunne dog omvendt spørge, om *ministeriet* havde denne sagkundskab? Jeg vil senere komme ind på, at der var forskel på, hvorfor henholdsvis embedsmænd i Arbejderforsikringsrådet og radikale politikere ønskede ministeriet som appelinstans. Ministeriet ønskede en styrkelse af den politiske kontrol, hvorimod embedsmænd i forvaltningen nemmere kunne 'styre' ministeriet end man formentlig havde kunnet med domstolene.

<sup>296</sup> Oscar Lindholm (1933).

<sup>297</sup> V. E. Gamborg (1916) s. 31.

Ove Rode svarede, som han tillige havde gjort det i Folketinget, at aktieselskaber ikke frembød den fornødne garanti for, at støtten reelt ville komme forsikringstagerne og i sidste ende arbejderne til gode. Her blev han støttet af departementschef Henrik Vedel, der hævdede, at statstilskuddet formentlig ville fremme aktionærinteresserne.<sup>298</sup>

Hvis man således betragter *skadesprocenten* – forstået som erstatningernes andel af præmieindtægterne – fremgår det af tal fra 1910 til 1914, at de gensidige selskaber holdt et højt niveau, det vil sige lavere administrationsomkostninger end de private aktieselskaber, der tilmed i samme periode viste en tendens til kapitalophobning i selskaberne. Tabellen herunder viser skadesprocenten for de to store gensidige og to store aktieselskaber:

Tabel 3: Skadesprocenten i udvalgte selskaber.

	1910	1911	1912	1913	1914
Gensidige selskaber:					
<i>Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring</i>	78	83	71	72	75
<i>Mejeriernes og Landbrugets Ulykkesforsikring</i>	-	89	91	76	84
Aktieselskaber:					
<i>Nordisk Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898</i>	65	57	54	60	55
<i>Skjold</i>	68	65	62	59	55

Kilde: Dansk Assurance 1915, s. 207.

Det var denne tendens, som lå bag kritikken af aktieselskaberne fra Arbejderforsikringsrådets og regeringens side. Et andet af Gamborgs kritikpunkter vedrørte forsikringsselskabernes repræsentation i Arbejderforsikringsrådet. Den kraftige afvisning af dette krav var for Gamborg et udslag af en kedelig bureaukratisme, og han rettede særligt kritikken mod indenrigsminister Ove Rode og den ligeledes radikale formand for Arbejderforsikringsrådet, Gustav Philipsen:

”Det er nu en Gang et – beklageligt – Faktum, at selv gode radikale Mænd, der har Hjertet og Talen fyldt med Afsky for enhver Form af Bureaukratisme, meget let naar de bliver Embedsmænd inficeres med en vis, endnu ikke rendyrket, Embedsmandsbakterie”.<sup>299</sup>

Gamborg anklagede specielt en række politikere i folketinget for ofte at bruge nedsættende ord om det private forsikringsvæsen, som dog ifølge Gamborg aflastede staten for en række opgaver, der ellers ville falde på det offentlige forsørgelsesvæsen. Han forventede ingen

<sup>298</sup> Den hidsige debat om aktieselskaber skal i øvrigt ses i lyset af den aktieforsikringslovgivning, der havde været til debat siden 1910. Forslag om kontrolforanstaltninger vedrørende aktieselskaber var blevet fremsat flere gange, senest i 1912-13, men strandede hver gang i Landstinget, hvor det borgerlige flertal opfattede forslagene som en begrænsning af aktieselskabernes frie virksomhed. Den radikale regering fremsatte i 1916 et nyt forslag til skærpet kontrol med aktieselskaberne, blandt andet for at dæmme op for krigens spekulationsvirksomhed. Det faldt mange socialdemokrater og radikale for brystet at se hvordan erhvervslivet tjente store summer på krigsøkonomien, samtidig med at jævne folk oplevede en reallønsnedgang.

<sup>299</sup> V. E. Gamborg (1916) s. 32.



støtte fra hverken regering eller Arbejderforsikringsrådet. Han henstillede derimod til Landstinget om at tilvejebringe ordnede forhold for branchen. I Venstres Oluf Kragh, der ledte forhandlingerne i landstingsudvalget, havde Gamborg, skulle det vise sig, en opmærksom lytter.

### 7.7. Landstingets forhandlinger

Landstingets behandling udmøntede sig i fire ret så principielle ændringsforslag, der alle blev vedtaget. For det første en fritagelse fra forsikringspligt for store erhvervs-virksomheder, hvis der kunne stilles tilstrækkelig garanti for evnen til at optræde selv-assurerende. Baggrunden for dette var en skrivelse til landstingsudvalget fra B & W, der frygtede store forsikringspræmier for virksomhedens ansatte, navnlig i forbindelse med en udvidelse af virksomheden. En sådan henvendelse fra et af dansk industris flagskibe kunne ikke tilsidesættes.

For det andet indførtes den omstridte domstolsprøvelse, da Venstre og Det konservative Folkeparti havde flertal i Landstinget. Landstingsudvalget fastslog:

”Der er inden for Udvalget Enighed om, at Kravet om i videst mulig Udstrækning at give Befolkningen Adgang til at appellere til Domstolene administrative Afgørelser af Spørgsmaal, som rummer et retsligt Moment, ogsaa bør ske Fyldest paa foreliggende Lovgivningsområde”.<sup>300</sup>

Der blev indført appel til domstolene på tre områder, 1) hvorvidt en virksomhed eller et arbejdsforhold faldt ind under loven, 2) hvilken arbejdsgiver der var erstatningspligtig og 3) regler vedrørende forsikringstegning. Der var således tale om et klassisk kompromis, da Arbejderforsikringsrådet beholdt sin suverænitæt på spørgsmål om fastlæggelse af invaliditet, erstatninger og dagpenge, og den radikale regering undgik, at spørgsmål, om hvorvidt der var tale om en arbejdsulykke eller ej, kunne underkastes domstolsprøvelse. Her var ministeriet sidste instans.

For det tredje indførte Landstinget den bestemmelse at ligestille gensidige selskaber og aktieselskaber med hensyn til statstilskud. Gamborg havde ikke forregnet sig, da han i februar i *Forsikringsforeningen* havde udtalt sit ønske om, at Landstinget ville ændre dette forhold. Aktionærernes støtter var ikke overraskende i flertal her. At det lykkedes branchen at sætte Landstinget i bevægelse forklarer det ellers besynderlige i, at dette forslag fra et borgerligt flertal egentlig ville påføre statskassen en større udgift. På den anden side set kan det undre, at statstilskuddet spillede en så fremtrædende rolle, da udgifterne for staten blev anslået til under 1 million kr., uanset om aktieselskaberne fik andel i det eller ej. Til sammenligning hermed blev der eksempelvis for finansåret 1918-1919 budgetteret med en udgift på ca. 6 millioner kr. i støtte til sygekasser og hele 34 millioner kr. til den under Første

---

<sup>300</sup> Rigsdagstidende 1915-16, Tillæg B, sp. 3022

Verdenskrig hårdt plagede arbejdsløshedsforsikring. Statsfinansielt var der således tale om begrænsede beløb til ulykkesforsikringen.

For regeringen var det nærmere ideologiske og strategiske forhold, der spillede ind. For det første, og her støttet af Socialdemokratiet, tvivlede man på, at statstilskud til aktieselskaber til fulde ville blive omsat til præmienedsættelse. For det andet var der for regeringen, og her støttet af Arbejderforsikringsrådet, en klar målsætning om at styrke den gensidige forsikringsform. Det store gensidige selskab *Mejeriernes og Landbrugets Ulykkesforsikring* havde et godt greb om landbrugsforsikringerne og navnlig den frivillige forsikring for husmænd og andre mindre arbejdsgivere, hvilket Ove Rode havde understreget allerede i sin fremlæggelsestale i januar 1915. At målrette statstilskud til denne virksomhed var derfor en klar socialpolitisk strategi, der gik ud på at bejle til partiets landbovælgere.

For det fjerde og sidste indførtes en ny metode for beregning af invaliditetserstatninger, således som Arbejderforsikringsrådets kontorchef V. L. Faber havde foreslået i en artikel i *Social Forsorg* i efteråret 1914. Tanken var en rateskala, hvor omregningsfaktoren steg med invaliditetens størrelse, i praksis som en lidt mindre erstatning ved mindre invaliditeter og en lidt større til de store invaliditeter end i regeringens forslag. Det var Fabers tanke, at man således ville komme nærmere det tyske rentesystems fordele med en bedre tilpasset erstatning, især for de stærkt tilskadekomne, hvor udsigten til tilbagevenden på arbejdsmarkedet vurderedes som ringe.<sup>301</sup> I Tyskland kunne renten netop reguleres op og ned, alt efter en vurdering af den forulykkede arbejders senere udvikling og invaliditetens reelle betydning for beskæftigelsesmulighederne.

Arbejderforsikringsrådet blev i foråret 1916 bestilt til at foretage beregninger over Kraghs forslag, der skønnedes kun at blive et par procent dyrere end det oprindelige forslag, idet der reelt var tale om en omfordeling af ydelserne. Disse beregninger dannede grundlag for Landstingets ændringsforslag. 'Den Faber'ske skala' blev så populær i Landstinget, at politikerne kappedes om at tage æren for at have gjort opmærksom på den. Ove Rode havde imidlertid allerede ved fremlæggelsen i folketinget i januar 1915 udtalt regeringens ønske om at få indført Fabers skala, men Folketinget reagerede ikke. Tavsheden skyldtes formentlig, at visse radikale, blandt andre Rørdam, og socialdemokraterne under ingen omstændigheder ville gå med til en ordning, der reelt indebar nogen som helst forringelse, hvilket Fabers skala ville medføre for de mindre invaliditeter.

---

<sup>301</sup> V. L. Faber (1914/15), s. 153-159. Faber ville ændre erstatningsudmålingen, så den optog nogle af rentesystemets fordele med hensyn til en mere rationel erstatning. Han var dog tilmed parat til en større spredning i multiplikatoren end Kragh var i Landstinget, men princippet er det samme. Frederik Zeuthen, der som ung økonom var blevet ansat i Arbejderforsikringsrådets kontor i 1913, skrev i samme nummer en artikel, hvor han behandlede Fabers rateskala. Kernen i Zeuthens artikel var, at Fabers skala også burde tage højde for alder. En ung arbejder var dårligere stillet end en gammel arbejder. I et socialt perspektiv var det økonomiske tab større for den unge, upåagtet ulykkerne var ens. Dette sociale hensyn burde lovgivningen tage højde for. Det eva især de svære ulykkestilfælde, der krævede større ydelse, som også Faber hævdede, men Zeuthen tilføjede blot, at de yngre arbejdere burde have større ydelse end ældre. Hvor Faber kun opererede med *invaliditeten* som parameter, tilføjede Zeuthen *alder*, Frederik Zeuthen (1914/15) s. 347-351.

På den ene side viser forhandlingerne i Landstinget, at det borgerlige flertal her kunne bremse visse initiativer. Men på den anden side viste det, at regeringen og embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet netop her fik en ny erstatningsudmåling indført, hvilket ikke blev modtaget med udelt begejstring i Folketinget, hvortil forslaget kom tilbage den 30. juni 1916. Rørdam udtalte, at "... det maa altid betragtes som meget uheldigt, om en social Lov blot paa et eneste Punkt betyder et Tilbageskridt for nogle af dem, Loven tilsigter at gavne".<sup>302</sup> Men tiden var knap, og skulle en lov vedtages inden samlingens slutning, var der ikke mere at stille op. Socialdemokratiet delte Rørdams beklagelser, men stemte alligevel for loven.

Det samme gjorde Fraenkel, men han undlod ikke at bemærke, at appelmulighederne ikke var udstrakt til alle afgørelser i Arbejderforsikringsrådet, og han kritiserede den "... "Vi alene vide"-Følelse i Administrationen, som i høj Grad er til Skade for den borgerlige Udvikling, navnlig naar man ønsker, at denne skal gaa i demokratisk Retning".<sup>303</sup> Fraenkel ønskede, at også spørgsmålet, om hvorvidt et ulykkestilfælde udløste erstatning efter loven, burde kunne ankes til domstolene og ikke kun til ministeren. Hertil sluttede Jensen-Sønderup sig ved at fremhæve det som uhensigtsmæssigt, at ministeriet på denne måde ville få afgørende indflydelse på forhold, der angik retlige aspekter i loven. Det er for så vidt ikke så underligt, at det virkede som en rød klud for næsen af de borgerlige partier, der i forvejen i stigende grad så Indenrigsministeriet som arbejdernes ministerium.<sup>304</sup> Ove Rode afviste med henvisning til, at en vurdering af karakteren og følgerne af en arbejdsulykke krævede sociale og lægevidenskabelige skøn mere en juridisk kompetence. Han afviste desuden, at det var en decideret fortolkning af loven, som ministeriet ville komme til at beskæftige sig med:

"Hvis der til Indenrigsministeriet klages over en Afgørelse af, hvorvidt der foreligger et under Loven hørende Ulykkestilfælde, kan Ministeriet ikke afgøre dette ved nogen Fortolkning af Loven; det kan derimod give Raadet Lejlighed til paa ny at udtale sig, det kan fremkalde dyberegaaende Undersøgelser af dette Spørgsmaal, og det kan derefter henvise Sagen til fornyet Afgørelse af Raadet. Paa denne Maade prøves Spørgsmaalet, saaledes som det bør prøves, nemlig som et ikke retligt, men som et socialt og eventuelt lægevidenskabeligt Spørgsmaal".<sup>305</sup>

Ove Rode forsøgte her at underspille ministeriets rolle som kontrolinstans over for Arbejderforsikringsrådets fortolkning. I praksis *kunne* rådets afgørelser imidlertid omstødes og det skete med jævne mellemrum - *oven i købet i et stigende omfang i Ove Rodes ministertid*.

Det interessante er desuden, hvordan denne indgriben blev opfattet. Her var det Ove Rodes opfattelse, at ministeriet var garanten for den sociale retfærdighed i samfundet. Det vil

---

<sup>302</sup> Rigsdagstidende 1915-16, Folketingets Forhandlinger, sp. 5132.

<sup>303</sup> ibid. sp. 5146.

<sup>304</sup> Hans Sode-Madsen (1975) s. 167.

<sup>305</sup> ibid. sp. 5160.

sige, at det retlige element blev underlagt en socialpolitisk fortolkning. Det havde for så vidt hele tiden været hensigten, at ministeriet var udtryk for en politisk kontrol og påvirkning af forvaltningen, men noget tyder på, at det under det radikale ministerium fra 1913 yderligere blev opprioriteret, selv om Ove Rode her i 1916 tydeligt forsøgte nedtone ministeriets rolle. I parentes vil jeg bemærke, at Ove Rode paradoksalt nok var tættere på sandheden, end han troede. Ministeriets evne til påvirke forvaltningen var nemlig begrænset – mere herom i afhandlingens tredje del.

Trods fortsatte protester fra Fraenkel blev lovforslaget vedtaget enstemmigt samme dag, den 30. juni 1916. Med til forklaringen på dette hastværk hørte desuden, at den politiske borgfred var begyndt at krakelere, og det kunne næppe forsvares at udsætte ulykkesforsikringsloven i en situation, hvor man i øvrigt kunne forvente sociale uroligheder i samfundet.

Midt i de krigsreportager fra de franske slagmarker, der i disse dage fyldte aviserne, kunne *Socialdemokraten* den 2. juli 1916 ikke desto mindre hylde den rigsdagssamling, der i efteråret 1915 af landstingsvenstres Jørgen Pedersen var blevet kaldt 'et levende lig'. Med især grundloven i 1915 og ulykkesforsikringsloven i 1916 var der efter avisens mening indtrådt en reformperiode uden fortilfælde siden 1866.<sup>306</sup> Det er i øvrigt interessant, at avisreferaterne flere steder omtalte loven som et stykke særlig dansk socialpolitik i opposition til den tyske model. Som her det konservative *Dagbladet*, der den 4. juli 1916 skrev følgende i en stort opsat artikel om den nye lov:

”Der er Tegn i Sol og Maane, der viser, at den fra Tyskland stammende Statsordning, og som flere Lande har efterlignet, i sine praktiske og saavel økonomiske som hygiejniske Virkninger, vanskeligt staar Maal med den administrationsbillige Ordning, vi har valgt at gennemføre her i Landet. Oprindelsen dertil er, som bekendt, den første danske Ulykkesforsikringslov af 1898, der, takket være afdøde Gehejmeetatsraad L. Bramsens Initiativ, lagde den Grundsten, hvorpaa vi senere har bygget videre, for nu at have naaet en national dansk, særegen og i sin udvidede Skikkelse udmærket Lovgivning, der i alle Maader fremtræder en moderne Kulturstat værdig.”<sup>307</sup>

Her ses det igen, at der åbenbart var behov for at markere en modsætning til 'den tyske model'. Det kunne man vanskeligt i storpolitisk sammenhæng, men socialpolitisk yndede vi i Danmark at fremstille os som foregangsland og andre nationer overlegen. Dette avisreferat minder på denne måde meget om Neergaards udtalelser i Folketinget i 1907 under forhandlinger om landbrugets ulykkesforsikring. Og igen kan det konstateres, at der i kulisserne blev gjort en kraftig embedsmandsindsats for at ændre modellen, men her mødte man endnu engang på den politisk-ideologiske modsætning mellem dansk og tysk. Det er dog værd at bemærke, at hverken landbrugets eller industriens arbejdsgivere i

---

<sup>306</sup> *Social-Demokraten*, 2/7 1916

<sup>307</sup> *Dagbladet*, 4/7 1916

Arbejderforsikringsrådet øjensynligt var modstandere af forsikringsforbundenes element af tvangsforsikring. Det viser det paradoksale, *at de to parter, som var direkte berørt af forsikringen - arbejdere og arbejdsgivere - formentlig her havde fælles interesser, forstået som en billig og effektiv forsikring*. Det var også hvad eksperterne gang på gang kom frem til, men politisk var der altså et ideologisk og identitetspolitisk filter, som hindrede en tilnærmelse til den tyske model.

## 7.8. Sammenfatning

Arbejdsskadereformen i 1916 blev til som et typisk 'velfærdskompromis' mellem stridende opfattelser. På den ene side stod Arbejderforsikringsrådet og det socialdemokratisk-radikale folketingsflertal, der ønskede en styrkelse af administrative og politiske institutioner, samt at statstilskud især skulle rettes mod gensidige selskaber. På den anden side stod de private aktieforsikringsselskaber og det borgerlige landstingsflertal, der ønskede at bevare det private initiativ samt at styrke domstolenes kontrol med forvaltningens afgørelser.

Det er svært præcist at afgøre, hvem der fik mest ud af dette kompromis. Det lykkedes ganske vist for forsikringsselskaberne at råbe landstingspolitikere op vedrørende statstilskud men ikke vedrørende repræsentation i Arbejder-forsikringsrådet.<sup>308</sup> Embeds-mændene i Arbejderforsikringsrådet måtte se deres forsøg på at indføre forsikringsforbund over hele linien lide nederlag, men rådet undgik på den anden side at afgive suverænitet til domstolene på de vigtige medicinske og sociale spørgsmål.

Min vurdering er ikke desto mindre den, at Arbejderforsikringsrådet fastholdt sin solide position med et fast greb om lovgivningen. Fra alle sider af det politiske landskab var der tilfredshed at spore med rådets administration af loven siden 1899. Det var i høj grad Arbejderforsikringsrådet, der havde sat dagsordenen i den mellemliggende periode, og det var i langt de fleste spørgsmål dets forslag, der blev fremsat af Ove Rode i januar 1915.

Historien om reformen i 1916 viser dog, at der bag 'skål-talerne' om *den danske model* foregik en kamp mellem de to grundmodeller indenfor ulykkesforsikringen – en kamp der først og fremmest udkæmpedes mellem politikere og embedsmænd.

---

<sup>308</sup> Ikke desto mindre takkede Gamborg for landstingsvenstres støtte. Sidst i juni 1916 skrev han et brev til Oluf Kragh, hvor han roste Kragh for indsatsen: "Ikke blot den danske Ulykkesforsikring, men hele vort Samfund er utvivlsomt godt tjent med den Skikkelse, Loven ved Deres dygtige Behandling af Sagen har faaet.", Oluf Kraghs arkiv, pakke 1, *Brev fra Villads Emmanuel Gamborg til Oluf Kragh, 29/6 1916*.

## Kapitel 8. Sparetider: ulykkesforsikring i 1920'erne.

### 8.1. Indledning

Ulykkesforsikringsloven af 1916 markerede en sejr for tilhængerne af det liberale princip, men diskussionen om ulykkesforsikringens administration og organisation fortsatte op gennem 1920'erne. I dette afsnit vil jeg behandle i første omgang den fortsatte kritik af de private aktieselskabers virksomhed, der var blusset op under Første Verdenskrig. En af socialpolitikens ledende teoretikere i mellemkrigstiden, økonom Frederik Zeuthen, der i perioden 1913-1921 var ansat som fuldmægtig i Arbejderforsikringsrådet, spillede en stor rolle her.

Dernæst vil jeg behandle optakten til en fornyet diskussion af forholdet mellem Arbejderforsikringsrådets besluttende organer og kontorets embedsmænd, som blev sat på dagsordenen af *Administrationskommissionen af 1923*.

Begge disse spørgsmål kan ses som en konsekvens af den afmatning, der fandt sted i 1920'erne. Første Verdenskrig kastede de europæiske samfund ud i en eksistentiel krise, der resulterede i et midlertidigt stop for de store progressive og rationelle fremskridtstanker på socialpolitiske område, som ellers – navnlig i embedsmandskredse – havde præget debatten frem mod 1914. Fra efteråret 1920 og med jævne mellemrum herefter rantes Danmark desuden af økonomiske kriser, der for ulykkesforsikringens vedkommende resulterede i, at 1920'erne blev domineret af diskussioner om, hvordan man gjorde forsikringen billigst mulig.<sup>309</sup>

### 8.2. Frederik Zeuthens kritik af aktieselskaberne

I Arbejderforsikringsrådet var embedsmændene ikke begejstrede for de indrømmelser, som de private selskaber ved Gamborgs mellemkomst havde opnået i Landstinget i 1916. Man påbegyndte nu en indsamling af materiale vedrørende de private organisationers virksomhed i detaljer, og den 14. marts 1921 holdt Frederik Zeuthen et opsigtsvækkende foredrag i *Dansk Forening for Socialpolitik*, hvor han fremlagde resultaterne. Han lagde sig ud med store dele af forsikringsverdenen, da han ganske kraftigt angreb de private aktieselskabers administrations- og præmiepolitik.<sup>310</sup>

Tilbage i 1890'erne var begrundelsen for at lade private selskaber bære forsikringen, at disse selskaber dels ville administrere billigt, og dels at konkurrencen ville få ulykkesforbyggende effekter gennem præmier, der ville bevæge sig op og ned alt efter, hvor

---

<sup>309</sup> Jeg vil imidlertid undlade at bevæge mig ind på spørgsmålet om erhvervssygdomme, der var den tredje debat i 1920'erne, og som en konsekvens af en ILO-konvention i 1925 ledte frem til inddragelsen af en række sygdomme i 1933. Dette aspekt er grundigt behandlet i Hanne Sommermark (1989), s. 297-323.

<sup>310</sup> Det var måske netop muligt for Zeuthen på denne måde at lægge sig ud med forsikringsselskaberne, da han netop i 1921 var på vej væk fra Arbejderforsikringsrådet til en stilling som socialvidenskabelig konsulent i Indenrigsministeriet.

sikre arbejdspladserne blev. Zeuthen stillede nu spørgsmålene; 1) hvordan havde de private selskaber løst opgaven, og 2) hvilke alternative organisationsformer kunne overvejes?

I første omgang var det administrationen, der var problemet – her var aktieselskaberne ganske enkelt for dyre. Det undrede Zeuthen, at administrationsomkostningerne pr. arbejder var højere i ulykkesforsikringen generelt end i den i princippet tungere administration indenfor syge- og arbejdsløshedsforsikring.<sup>311</sup> Statistikken for året 1917-1918 havde vist, at 68 procent af alle skader faldt på gensidige selskaber og 32 procent på aktieselskaberne. Ser man på præmieindtægten, så stod de gensidige selskaber for 55 procent af samtlige præmieindbetalinger og aktieselskaberne for 45 procent. Heraf den simple konklusion, at de gensidige selskaber betalte en større del af præmierne til skadeserstatninger end aktieselskaberne. Forklaringen var, at aktieselskaberne ofte spredte sig over mange forsikringsformer og manglede – med et moderne udtryk – spidskompetence, at tegningsprovision og agentvirksomhed var dyrere, og at selskaberne var drevet udelukkende som kommercielle foretagender. De gensidige selskaber var derimod ofte orienteret mod bestemte fag, hvilket gav en større viden om risikoprofil og deraf en langt mere smidig administration som følge af en mere ensartet risikoprofil. Zeuthen understregede desuden den forskel, der lå i de to selskabsformers egentlige *natur*:

”Præmieopkrævning og andre Mellemværender med de forsikrede ordnes ogsaa billigt og bedst, naar det kan ske inden for en mere sluttet Kreds, som ofte vil have andre Fællesanliggender, og naar Arbejdet udføres ikke blot som Forretning overfor et Antal ligegyldige Objekter, men som en Tjeneste overfor Mennesker, man har en bestemt Tilknytning til”.<sup>312</sup>

Derfor slog Zeuthen til lyd for, at forsikringen skulle administreres af disse *solidariske* gensidige selskaber frem for de *profitorienterede* aktieselskaber, der blev drevet uden nogen form for fællesskabsfølelse.

Zeuthens andet kritikpunkt var præmiepolitikken. I 1920 var satser for erstatninger blevet forhøjet, hvilket allerede i 1921 havde fået aktieselskaberne til at skrue præmier i vejret. Generelt havde tendensen dog længe været, at præmierne for de mindre arbejdsgivere kunne opfattes ganske høje. Især for arbejdsgivere, der havde løs medhjælp, tjenestefolk, vaskekoner eller lignende ansat. Zeuthen nævnte, at i 1917-1918 var der til forsikring af tjenestepiger samlet blevet indbetalt præmiebidrag af 300.000 kr., men der blev kun udbetalt skadeerstatning for 55.000 kr. Med forbehold for at dette år kunne være et ’heldigt år’, så var det en stor forskel, hvor mindre arbejdsgivere med rette kunne være utilfredse med, at deres bidrag ikke gik til deres ansatte men til forsikringsselskaberne.

---

<sup>311</sup> I 1919 udgjorde administrationsomkostningerne pr. arbejder 32 procent af den samlede præmieindbetaling i ulykkesforsikringen. For arbejdsløshedskasserne var tallet 22 procent og for sygekasserne 10 procent.

<sup>312</sup> Frederik Zeuthen (1921b) s. 11.

En løsning på den dyre forsikring ville ifølge Zeuthen være at lade staten overtage forsikringen for den løse og ufarlige medhjælp, der kunne forsikres ved meget begrænsede arbejdsgiverbidrag. Man ville således få løst to problemer. For det første at Arbejderforsikrings-rådet ikke skulle behandle de langvarige sager med ikke-forsikrede arbejdsgivere, der i en statsforsikring kunne tilbydes meget billig forsikring. Denne billige forsikring ville desuden forhindre den demoraliserende tendens, der lå i, at når små arbejdsgivere til forsikringsselskaber skulle betale urimelig høje præmier, så kunne man forestille sig, at det virkede hæmmende for interessen i ulykkesforebyggelse. Zeuthen foreslog således reelt den svenske model, hvor en statsanstalt opererede foruden en række gensidige selskaber med monopol på lovforsikring:

”Det sikreste Resultat af vore egne og Udlandets Erfaringer er, at der kan naas en meget væsentlig Besparelse for Samfundet, naar Risikoerne samles i stedet for at splittes ved en planløs Konkurrence”.<sup>313</sup>

Dette program var et frontalangreb på Bramsens tanke om det frie initiativ og ligeledes et angreb på de borgerlige politikere, der med 1916-loven havde opnået indrømmelser til aktieselskaberne. De forhåbninger, som man i 1890'erne knyttede til de private aktieselskaber, havde ifølge Zeuthen vist sig at give det stik modsatte resultat. Det vil sige en alt for omkostningstung administration og en præmiepolitik, der ikke regulerede ulykkesforebyggende. Hans foredrag skal ses sammenhæng med hans generelle forestillinger om socialpolitikens funktion i samfundet. Denne var ikke hverken en 'bortlicitering af fattiglemmer' eller en 'fordring af aktionærer', men en samfundsmodererende kraft, hvor staten omfordelte fra de 'raske' dele samfundet til de 'syge' dele.<sup>314</sup> Zeuthen var dog godt klar over, at hans anskuelser ikke ville have mange chancer i den daværende politiske situation.

### **8.3. Præmiepolitikken: Et våben for selskaberne?**

Zeuthen påstod, at forsikringsselskabernes præmiepolitik var forfejlet. Jeg har set nærmere på forholdet mellem præmieindtægter og skadeserstatninger for en række selskaber. Herunder fremstilles udviklingen for fire af de toneangivende forsikringsselskaber - to gensidige og to aktieselskaber - for perioden 1899-1927.

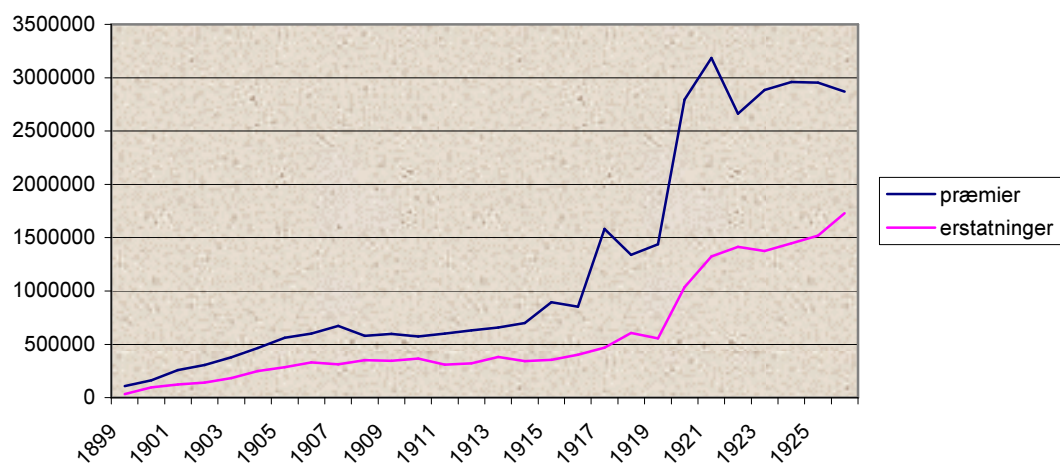
---

<sup>313</sup> ibid. s. 17

<sup>314</sup> se Frederik Zeuthen (1919), s. 18-26.

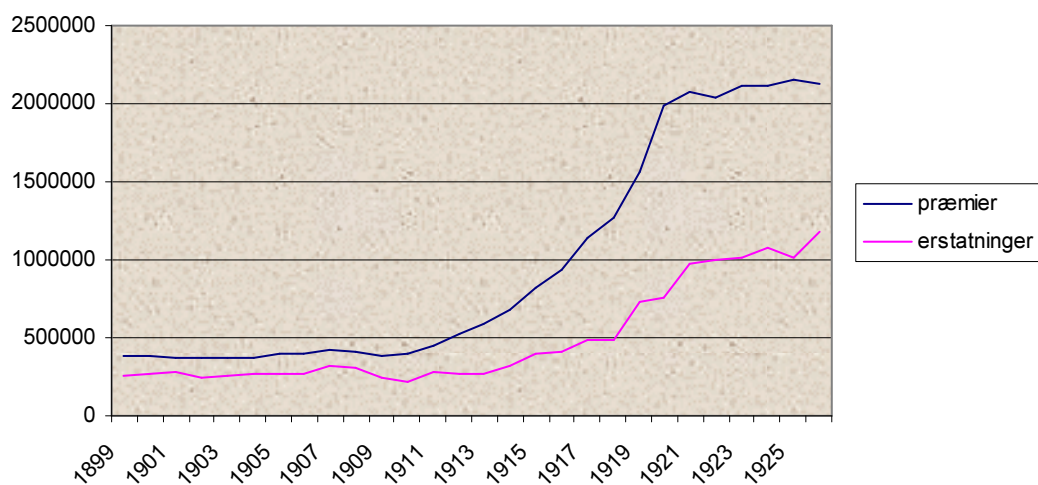


Figur 15: Nordisk Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898



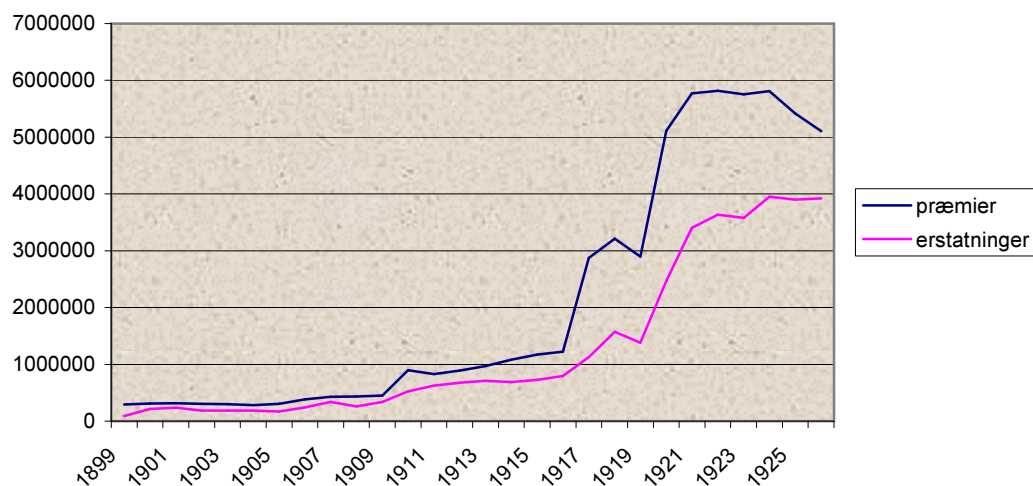
Kilder: Statistisk Aarbog for Danmark 1901-1916 og Dansk Assurance 1916-1927

Figur 16: Aktieforsikringsselskabet Skjold



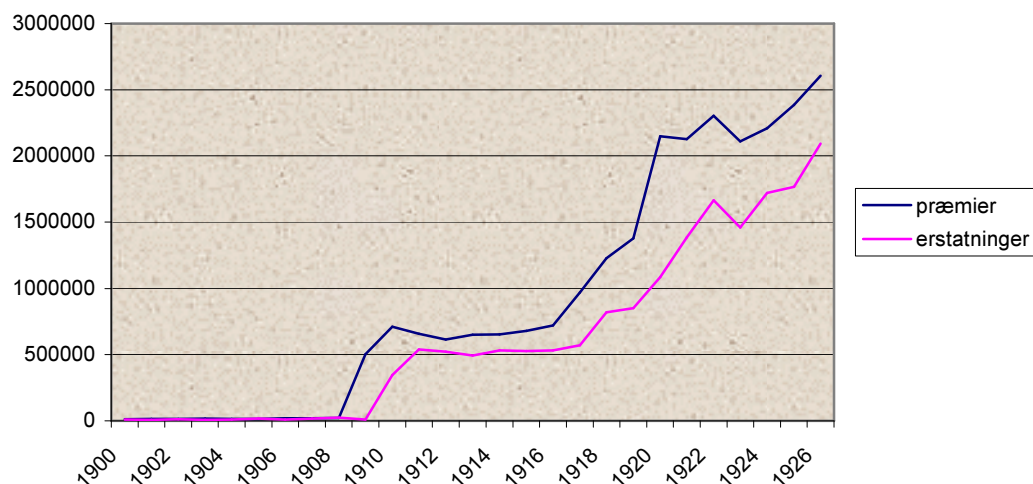
Kilder: Statistisk Aarbog for Danmark 1901-1916 og Dansk Assurance 1916-1927

Figur 17: Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring (gensidig)



Kilder: Statistisk Aarbog for Danmark 1901-1916 og Dansk Assurance 1916-1927

Figur 18: Mejeriernes og Landbrugets Ulykkesforsikring (gensidig)



Kilder: Statistisk Aarbog for Danmark 1901-1916 og Dansk Assurance 1916-1927

Det fremgår tydeligt, at aktieselskaberne havde en skadesprocent på omkring 50-60, hvorimod de gensidige holdt et lavere omkostningsniveau, især *Mejeriernes og Landbrugets Ulykkesforsikring* holdt en høj skadesprocent gennem hele perioden. Den kraftige vækst omkring 1920-1921 skal forklares ved, at de højere satser ved den nye ulykkesforsikringslov bevirke, at alle selskaber satte præmier i vejret.

Det fremgår desuden af tallene, at det store svælg mellem indtægter og udgifter til skader begyndte under Første Verdenskrig. I det første årti havde alle selskaber problemer med at beregne den risiko, som de havde overtaget fra arbejdsgiverne. Problemet for selskaberne var i høj grad, at de ikke havde indflydelse på skadesbehandlingen, der suverænt var i

Arbejderforsikringsrådets hænder. Som Alfred Thomsen nævner i sin forsikringshistorie, så var det et problem for selskaberne, at råderummet var indskrænket til præmiefastsættelse. I første omgang gav det sig udslag i en voldsom konkurrence, der undervurderede Arbejderforsikringsrådets fortolkningspraksis, der gik i retning af ofte at lade tvivlen komme arbejderne til gode.<sup>315</sup>

Efterhånden blev det klart, hvorledes Arbejderforsikringsrådet arbejdede, og selskabernes modtræk mod, at de ingen indflydelse havde på sagernes behandling, blev således efterhånden at præmierne blev sat op af alle selskaber. Da Arbejderforsikringsrådet arbejdede på sin betænkning, forsøgte ulykkesforsikringsselskaberne at presse på for at blive repræsenteret i rådet. *Dansk Ulykkesforsikrings Forening* henvendte sig i november 1911 til regeringen med krav om repræsentation i rådet. Argumentet var:

”Det at overtage Risikoen ved ”Lovforsikringer” er i og for sig en vanskelig Sag. At fastsætte en rationel Præmie er i sig selv ikke let. Men skal det oven i købet ske saaledes, at Lovens Fortolkning, Skadens Afgørelse, helt og holdent ligger uden for Forsikringsselskabernes Omraade, bliver Sagen endnu mere indviklet og har voldet Ulykkesforsikringsvæsenet meget betydelige Vanskeligheder.”<sup>316</sup>

Andragendet mødte voldsom modstand i Arbejderforsikringsrådet, og det blev ikke imødekommet af regeringen - til stor forbitrelse i forsikringsverdenen. I 1915-1916 forsøgte man igen uden held at få et medlem i Arbejderforsikringsrådet. Herefter ses den massive stigning af præmier i flere selskaber. Hertil kommer, at aktieselskaberne i august 1916 blev enige om en minimaltarif, så man undgik indbyrdes konkurrence på præmiesiden.<sup>317</sup> Således var det muligt for disse selskaber at holde et højt præmieniveau.

Jeg tolker det således, at præmiesætningen derfor mere antog karakter af at være et våben i en konflikt mellem Arbejderforsikringsrådet og selskaberne end det var ulykkesforebyggende, som det ellers oprindeligt var hensigten. Et tydeligt eksempel på dette var den henvendelse som *Dansk Ulykkesforsikrings Forening* rettede til ministeriet i 1911, hvor man forklarede, at blandt andet fortolkningen af uagtsomhedsparagraffen var ude af trit med den forsikringsmæssige forståelse af begrebet. Derfor var man nød til at holde et højere præmieniveau. Hertil svarede Arbejderforsikringsrådet i betænkningen fra december 1911, ”...at Spørgsmaalet om udvist grov Uagtsomhed opstaar saa sjældent, at der ikke kan være Tale om, at dette Forhold kan have haft nogen Betydning for Selskabernes Præmiesættelse...”.<sup>318</sup> Forsikringsselskaberne kunne derfor ikke med rette bruge de ganske få tilfælde som begrundelse for præmiestigninger. Det er derfor nærliggende at tolke præmiepolitikken som et redskab i kampen mellem selskaber og Arbejderforsikringsrådet.

---

<sup>315</sup> Alfred Thomsen (1963) s. 365.

<sup>316</sup> *Forsikrings-Kongressen* 1/11 1911.

<sup>317</sup> Chr. Thorsen (1931) s. 455.

<sup>318</sup> *Forslag til Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde* (1915) s. 5

For selskaberne lå løsningen på konflikten i, at disse blev repræsenteret i Arbejderforsikringsrådet. For rådet derimod var den ultimative løsning at udelukke aktieselskaberne fra lovforsikringer overhovedet. Zeuthens offensiv afspejlede præcis denne holdning, når han gik som langt som til at hævde, *at ulykkesforsikring i et land som Danmark slet ikke lå godt til aktieselskabsformen*. Bag dette lå efter min vurdering en klar opfattelse af, at oprettelsen af tvungne forsikringsforbund kunne give muligheder for at anvende præmiepolitikken ulykkesforebyggende, hvor den i aktieselskaberne førte til kapitalophobning. I *tvungne* forsikringsforbund kunne arbejdsgivere netop ikke 'shoppe' rundt efter billigere forsikring.

#### 8.4. Forsikringsbund på dagsordenen igen

Ikke overraskende var der efter Zeuthens foredrag i 1921 på ny lagt op til en bitter konflikt med de private aktieselskaber.<sup>319</sup> Fritz Løppenthien – direktør i aktieselskabet *Haand i Haand* – tog til genmæle i *Assurandøren*. Han argumenterede for, at de private selskaber i starten af ulykkesforsikringens historie havde påtaget sig en særdeles vanskelig opgave med at få tegnet forsikringer til trods for, at man havde begrænset viden om den risiko, man derved overtog. At disse selskaber løste opgaven tilfredsstillende vidnede netop 1916-loven om. Denne understregede netop de private selskaber som det sunde bærende princip. Den frie konkurrence havde skabt et præmieniveau, som han tvivlede på, at en tvangsforsikring ville kunne fremvise. Konkurrencen sørgede jo netop for, at intet selskab holdt en højere tarif end nødvendigt.<sup>320</sup> Løppenthien undlod dog behændigt at nævne aftalen fra 1916 om minimumstariffer mellem aktieselskaberne, og han forklarede stigningen i administrationsomkostninger med, at det krævede store omkostninger at tilrettelægge forholdene efter den nye lov.<sup>321</sup> For Løppenthien var Zeuthens indlæg i debatten et slag mod selve branchens eksistens, og han beklagede, at den skulle føres i offentligheden, da

”...Bemærkninger, som dem Forfatteren har fremsat, vil give mange Mennesker det Indtryk, at der er Grund til at kritisere Selskaberne, og det er disse ikke tjent med, da Forsikringsforretning maaske mere end nogen anden Forretning er baseret paa Tillid, og har Krav paa, at denne ikke uden nogen Grund udsættes for Skade”<sup>322</sup>

Kritikken havde med andre ord skabt usikkerhed om selve fundamentet i forsikringen. Dette kunne Zeuthen dog ikke anerkende, da det var i samfundsmæssig interesse, at forbrugerne

---

<sup>319</sup> Se et udførligt referat af den efterfølgende diskussion på mødet den 21. marts 1921 i *Forsikrings-Kongressen* 23/3 1921.

<sup>320</sup> *Assurandøren* 15/6 1921

<sup>321</sup> Dette argument svækkes dog af, at den nye lov indførte forsikringspligt, hvilket burde nedsætte udgifter til akquisitionsarbejdet. Løppenthien forklarede selv, hvor storartet et arbejde, selskaberne havde udført i en periode uden forsikringspligt, hvor det alligevel var lykkedes at få omtrent 90% af industriens erstatningspligtige arbejdsgivere forsikrede. Denne udgift blev formentlig ikke større nu efter 1916, i hvert fald ikke nok til at begrunde den store stigning i administrationsomkostningerne.

<sup>322</sup> *Assurandøren* 29/6 1921, s. 137

blev oplyst om det rette forhold mellem præmier og erstatninger.<sup>323</sup> Arbejderforsikringsrådet ville forsikringsselskabernes hemmelighedskræmmeri til livs, og op gennem 1920'erne offentliggjorde rådet en mængde statistikker, der gang på gang viste et graverende misforhold mellem præmieindtægt og erstatningsudbetaling.

Zeuthen havde sat en problemstilling på dagsordenen, som en ny lovrevision vanskeligt kunne undgå at tage i betragtning. Allerede i 1919 oprettedes det såkaldte ulykkesforsikringsnævn, der skulle undersøge om forsikringsselskabernes præmieforhøjelser var berettigede ud fra forventede udgiftsstigninger. Hvis en forsikringstager havde mistanke om en uberettiget forhøjelse, kunne det indberettes. Nævnet synes ikke at have fået nogen betydning – det var tilmed domineret af forsikringsrepræsentanter - og op gennem 1920'erne blev misforholdet blot større, og Zeuthen gødede endnu engang jorden for en statslig kontrol med forsikringsselskabernes administrationsomkostninger. I en artikel fra 1926 i *Socialt Tidsskrift* sammenlignede han Danmark med Norge, hvor man havde en monopolanstalt, hvor administrationsomkostningerne udgjorde 11% af præmieindtægterne, hvor de tilsvarende tal fra de danske selskaber var 40%.<sup>324</sup>

Da venstregeringens minister for sundhedsvæsen, V. Rubow, i februar 1927 som et led i regeringens sociale nedskæringspolitik fremsatte et forslag om nedskæring af forsikringens ydelser, blev der tillige stillet forslag om en såkaldt 'avancebegrænsning', i praksis en nedsættelse af præmierne. Af bemærkninger til forslaget fremgår det, at man havde bemærket

”...et Misforhold mellem Skadebeløbene og Præmiebeløbene...Hvad enten dette nu skyldes, at Selskaberne arbejder med for store Omkostninger eller andre Grunde, har man i Betragtning af, at det drejer sig om en pligtig og lovordnet Ydelse fra Arbejdsgiverne ment det rigtigt at optage en Bestemmelse i Forslaget om, at Præmierne nedsættes saaledes, at de ikke overstiger Ydelserne efter Loven med mere end et vist Beløb, der fastsættes af Ministeren...”<sup>325</sup>

Lovforslaget gik forholdsvis ubesværet gennem rigsdagen, selv om forsikringsselskaberne protesterede og forsvarede sig med, at det var nødvendigt med henlæggelse af dele af præmiebeløbet til reservefonds. I en samlet udtalelse gjorde navnlig *aktieselskaberne* rede for, at hensættelse af større reserver end de *gensidige selskaber* var begrundet i, at man ikke ”...gennem ekstraordinær Opkrævning kan vælte eventuelle Tab over paa Forsikringstagerne”.<sup>326</sup> Desuden gjorde Carl Leeker fra *Nordisk Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898* opmærksom på, at de gensidige selskaber ofte kunne drage fordel af de

---

<sup>323</sup> *Assurandøren* 15/9 1921

<sup>324</sup> Frederik Zeuthen (1926) s. 355.

<sup>325</sup> Rigsdagstidende 1926-1927, Tillæg A, sp. 3877-3878. Det blev af Socialministeriet i 1930 bestemt, at 2/3 af præmieindbetalingerne skulle gå til skadeserstatninger. Overholdt selskaberne ikke dette, kunne ministeren inddrage selskabets autorisation til at drive ulykkesforsikring.

<sup>326</sup> *Assurandøren* 1/4 1927.

faglige organisationer, hvilket var med til at forklare den billigere forsikring.<sup>327</sup> Kritikken var forgæves, da der var en bred politisk opfattelse af, at aktieselskaberne havde administreret for dyrt.

Frederik Zeuthens bestræbelser havde båret frugt, men det var ikke slut endnu. I 1929 trådte den første socialdemokratisk-radikale regering til, hvor K.K. Steincke indtog posten som socialminister. Det havde længe været Steinckes intention at foretage ændringer af sociallovgivningen. Han havde allerede i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen I-II* (1920) fremsat tanker i den retning.

Allerede i juni 1929 nedsatte han et udvalg til overvejelse af en række spørgsmål om ulykkesforsikringens revision, herunder navnlig spørgsmålene om forsikringens organisation, overgang til renteprincippet, inddragelse af erhvervssygdomme og den administrative struktur. Medlemmerne af dette udvalg var:

Kontorchef i Arbejderforsikringsrådet, Axel Birkmose.

Socialdemokratisk folketingsmedlem, L.D. Rasmussen.

Medlem af Arbejderforsikringsrådet, arbejdsgiver og ingeniør K. Schøller.

Fuldmægtig i Socialministeriet, Dr. polit. Frederik Zeuthen.

Kontorchef i Socialministeriet, H. de Jonquières (senere afløst af J.A. Berner)

Udvalget afholdt i alt 17 møder, og man kan følge arbejdet nøje, da sekretær Brüel fra Socialministeriet førte en detaljeret protokol. Fra starten stod det klart, at Socialministeriet ønskede at få diskuteret muligheden for at få oprettet tvungne fagligt bestemte forsikringsforbund. Man forventede en dermed en besparelse, der skulle bruges til at hæve ydelsesniveauet, der var blevet nedsat af Madsen-Mygdals regering i 1927.<sup>328</sup> H. de Jonquières mente, at forbund havde en yderligere fordel ud over lavere administrationsomkostninger:

”Disse sidste vilde efter Talerens Mening frembyde den Fordel at gøre Arbejdsgiverne direkte interesserede i Foranstaltninger til Forebyggelse af Ulykkestilfælde, ligesom de formentlig vilde lette Gradueringen af Præmiesatserne indenfor de forskellige Fag.”<sup>329</sup>

Dette synspunkt støttede Zeuthen ikke overraskende ganske stærkt. Trods protest fra ingeniør Schøller, der fremhævede konkurrencen som befordrende for den billigst mulige

---

<sup>327</sup> *Assurandøren* 1/9 1927. Paradoksalt nok var dette netop et af Zeuthens argumenter for fagligt organiserede forsikringsforbund.

<sup>328</sup> Steinckes efterladte papirer peger klart i retning af, at han ikke ønskede en udvidelse af den samlede udgiftsramme i ulykkesforsikringen. Pengene til højere ydelser skulle komme fra administrationen, ellers kunne man ikke sætte dem op (K. K. Steinckes efterladte papirer, pakke 153: *Sociallovgivningens genopbygning 1929-1931*).

<sup>329</sup> Socialministeriets arkiv, udvalg og kommissioner ad hoc., *Udvalg af 15. Juni 1929 til revision af Ulykkesforsikringslovgivningen: referat 20/6 1929*.

ordning og L. D. Rasmussen, der fremsatte det gamle krav om statsforsikringsanstalt, kunne udvalgets *embedsmænd* i den endelige betænkning ikke desto mindre anbefale indførelsen af forsikringsforbund til afløsning af de private ulykkesforsikringsselskaber. *Et omfattende forslag om forsikringsforbund efter tysk mønster kunne nu for første gang siden 1888 fremsættes i Rigsdagen.*

### 8.5. Administrationskommissionens forslag

Perioden frem mod 1933 var en periode med en gradvis forskydning af magten fra Arbejderforsikringsrådets *medlemmer* til kontorets *embedsmænd* - en udvikling i retning af en bureaukratisk forvaltningsform. Det ses allerede i 1906 med ansættelsen af en kontorchef, men især i forbindelse med udvidelsen af loven i 1916, hvor antallet af arbejdere under loven blev fordoblet. Man forventede en stigning fra ca. 6.000 til 12.000 sager årligt. Det medførte tillige en vækst i antallet af ansatte på Arbejderforsikringsrådets kontor, som næsten fordobledes i perioden fra 1914 til 1920, som det ses herunder.

*Tabel 4: Arbejderforsikringsrådets kontorpersonale 1914-1923*

	1914	1917	1920	1923
<i>Formand</i>	1	1	1	1
<i>Kontorchef</i>	1	1	1	1
<i>Afdelingschefer</i>	0	2	2	2
<i>Ekspeditionssekretærer</i>	1	0	0	0
<i>Kasserer</i>	0	1	1	1
<i>Fuldmægtige</i>	2	4	4	4
<i>Sekretærer</i>	0	1	8	8
<i>Kontorassistenter</i>	0	7	5	7
<i>Kontorister</i>	0	2	8	7
<i>Kontorbud</i>	0	1	1	1
<i>Læger</i>	4	0	6	6
<i>Medicinsk student</i>	0	0	1	1
<i>Midlertidige kontorister</i>	0	0	4	3
<i>medhjælpere</i>	14	15	0	0
<i>I alt</i>	23	35	42	42

*Kilde: 3die Betænkning afgivet af Administrationskommissionen af 30. Juni 1923, s. 372, Beretning fra Arbejderforsikrings-Raadet for Aaret 1917, s. 34.*

I perioden 1923-1925 arbejdede en administrationskommission med at kulegrave centraladministrationens organisatoriske forhold og stille forslag til forenklinger og besparelser. Denne 'sparekommission' gav her blandt andet en redegørelse for Arbejderforsikringsrådets administration, som blev udsat for kritik. Kommissionen udpegede

det som et stort problem, at rådets medlemmer ikke kunne overskue detaljerne i de sager, der blev fremlagt:

”Der oplæses derfor i Raadets Møder et kort Resumé af Sagen og der forelægges en Indstilling til Beslutning. Sagernes Mængde er imidlertid saa stor, selv med den foretagne i og for sig ulovhjemlede Begrænsning, at Sagerne ikke paa Forhaand kan cirkulere mellem Raadets Medlemmer. Det Kendskab disse kan faa til de foreliggende Spørgsmaal, er derfor ikke dybtgaaende, da der i hvert Raadsmøde behandles ca. 50 sager, og det er da kun undtagelsesvist, at den foreslaaede Beslutning ikke vedtages uændret og uden Forhandling”.<sup>330</sup>

Det var i kontoret, at disse indstillinger blev udarbejdet, og det var her indsigten, ekspertisen og derfor også magten lå. Det var man reelt også klar over allerede i 1906. Ulykkessager var ofte ganske komplicerede. Men hvis embedsmændene reelt traf afgørelserne, var dette et problem, fordi Arbejderforsikringsrådets afgørelser havde stor legitimitet og gennemslagskraft i offentligheden - og i ministeriet. Afgørelser truffet administrativt havde således trådt i stedet for den tilsigtede afgørelse i en korporativ forsamling. Administrationskommissionens iagttagelser pegede på det forhold, at en *bureaukratisk* forvaltning opererede i ly af en *korporativ* forvaltnings legitimitet. Arbejderforsikringsrådet var med andre ord et gummistempel, hvor medlemmerne ikke kunne overskue embedsmændenes indstillinger og kontrollere, om loven overholdtes.

Efter Administrationskommissionens opfattelse var det ikke hensigtsmæssigt, at rådet mødtes 1-2 gange om ugen for at godkende embedsmændenes afgørelser. Derfor burde institutionen deles, således, at *kontoret* omdannedes til et *direktorat*, der afgjorde alle spørgsmål som en eksplicit administrativ instans. Alle sager skulle kunne ankes til et korporativt råd, der desuden skulle konsulteres i principalsager. Med andre ord ønskede kommissionen to ting; 1) at synliggøre den administrative praksis og 2) at fortolkningen af loven skulle placeres, der hvor det hele tiden havde været meningen. Det var de korporative afdelinger i rådet, der skulle afgøre tvivlsspørgsmål og føre ankesager. På denne måde ville lovens fortolkning blive underlagt den korporative kontrol. Som tidligere nævnt i afhandlingen her, var praksis ved ankesagerne i virkeligheden den, at disse blev ført af embedsmændene – muligvis i samarbejde med formanden for rådet.

Der anes i betænkningen en vis modvilje mod bureaukratiske embedsmænd, hvilket imidlertid ikke er overraskende, da en af embedsmændenes mest indædte kritikere, V. E. Gamborg, sad i kommissionen. Det, som kommissionen ønskede at opnå med sit forslag, gav ligeledes et interessant fingerpeg om problemopfattelsen:

---

<sup>330</sup> 3die Betænkning afgivet af Administrationskommissionen af 30. Juni 1923, København (1925) s. 374. Om baggrunden for kommissionens oprettelse, se Hans Kirchoff (udg.)(1979).



”Disse Ændringer vil efter Kommissionens Mening betyde, at man fjerner den nuværende Uoverensstemmelse mellem Lovhjemmel og Praxis, at man skaber enklere og hurtigere Administration i denne Styrelsesgren, at man gør Raadet til en Enhed med samme saglige Bistand, og at der indvindes en ikke ringe Besparelse for Staten.”<sup>331</sup>

Særlig den første del af citatet giver anledning til den tolkning, at embedsmændene har haft for stor indflydelse på Arbejderforsikringsrådets fortolkning af lovgivningen. En adskillelse af kontor og råd ville således kunne medvirke til at begrænse embedsmændenes magt, da de ikke længere vil kunne præge forvaltningen i læ af Arbejderforsikringsrådets korporative og paritetiske legitimitet. Administrationskommissionen havde med disse overvejelser sat en problemstilling på dagsordenen, som skulle få ganske stor betydning for Steinckes revision af loven i 1933.

---

<sup>331</sup> *ibid.* s. 377.

## Kapitel 9. Ulykkesforsikring og socialreform i 1933

### 9.1. Indledning

I en række fremstillinger står Steinckes socialreform fra 1933 som en afgørende reform i velfærdsstatens historie. For den socialdemokratiske selvforståelse fremstår den som lakmusprøven på partiets rolle som det ansvarlige samfunds bærende parti.<sup>332</sup> For historikere, der lægger afgørende vægt på Socialdemokratiets rolle, understreges reformen som den moderne velfærdsstats fødsel.

For det første fordi *retsprincippet* afløste *skønsprincippet* på flere områder. Noget af socialpolitikken almissepræg forsvandt således. For det andet betød reformen, at staten overtog en større del af finansiering og styring af socialpolitikken. For det tredje lægges der vægt på, at der indvarsledes en forhandlingskultur vedrørende sociale reformer, især gennem de 'rød-grønne' alliancer mellem bonde og arbejder.<sup>333</sup> Andre historikere peger på, at socialreformen først og fremmest var en administrativ reform, der sigtede mod at effektivisere og centralisere den sociale lovgivning i en kodifikation i form af fire hovedlove; lov om offentlig forsorg, lov om folkeforsikring, lov om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning og endelig lov om ulykkesforsikring.<sup>334</sup>

En reform af ulykkesforsikringen var blevet sat i gang allerede i 1929 med nedsættelsen af det udvalg, som er omtalt i forrige afsnit. I den debat, der forløb frem mod 1933 stod ulykkesforsikringen klart i skyggen af de øvrige sociale lovforslag, der havde større principielle og økonomiske konsekvenser. De mest iøjnefaldende principielle ændringer ved ulykkesforsikringsforslaget var inddragelsen af en række erhvervssygdomme under loven og indførelse af renteudbetaling ved invaliditeter over 50%. Dette var egentlig blot længe ventede reformer af ulykkesforsikringen, der af alle parter blev set som en naturlig 'modernisering' af forsikringen. I dette afsnit vil jeg imidlertid lægge vægt tre andre og mere problematiske temaer.

For det første vil jeg vil søge svar på, hvorfor Steincke indførte begrænsninger af arbejdernes erstatningsret i form af en *stramning af uagtsomhedsparagraffen*. For det andet synes det paradoksalt at Steincke anbefalede tvangsforsikring i form af *forsikringsforbund* til afløsning af de private forsikringsselskaber, når han i øvrigt var stor tilhænger af de frivillige socialforsikringer. For det tredje vil jeg undersøge, hvorfor han ændrede radikalt på *Arbejderforsikringsrådets organisation*, når rådets afgørelser ikke mindst i arbejderkredse oftest blev mødt med tilfredshed.

---

<sup>332</sup> Oluf Bertolt m.fl. (1955) s. 224.

<sup>333</sup> Erik Rasmussen (1965), Henrik S. Nissen (1988), Søren Kolstrup (1996).

<sup>334</sup> Kjeld Philip (1948), Jacob Christensen (1995)(2004).

Jeg vil på denne baggrund argumentere for, at socialreformens indførelse af retsprincipper og forenkledede forvaltningsprincipper ikke kun handlede om udvidelse og sikring af borgernes velfærd og retssikkerhed. Der var også en anden dagsorden, der handlede dels om begrænsning af borgernes mulighed for at stille krav til systemet og dels om forsøg på at begrænse embedsmændenes beføjelser.

## 9.2. Stramning af §3: Steinckes 'one man show'

Ulykkesforsikringsudvalget af 1929 havde ikke en ændring af uagtsomhedsparagraffen på programmet, hvilket dog ikke hindrede L. D. Rasmussen i at stille forslag om ophævelse af beruselsesdelen af paragraffen.

På et møde onsdag den 7. maj 1930 svarede kontorchefen i Arbejderforsikringsrådet, Axel Birkmose, at fjernelsen af bestemmelsen sandsynligvis ville møde modstand hos afholdsfolk. Endvidere kunne han meddele, at det kun var sket to gange siden 1916, at man havde benyttet beruselsesklausulen, så derfor ville der ikke være nogen grund til at fjerne den.<sup>335</sup> Det ville være at sende et forkert signal, hvis den del udgik.<sup>336</sup> Da spørgsmålet om hvorvidt man 'kunne' eller 'skulle' nedsætte erstatninger i visse tilfælde overhovedet ikke blev berørt i løbet af udvalgmøderne, må det være en ændring, som Steincke har optaget i lovforslaget efter 22. september 1930, hvor udvalget afleverede betænkning. Lovforslaget lød under alle omstændigheder nu således:

"Udelukket fra Forsikring er Ulykkestilfælde, som den forsikrede selv har hidført med Forsæt. Har den forsikrede ved grov Uagtsomhed, ved Tilsidesættelse af reglementariske Bestemmelser, som er holdte tilbørligt i Kraft, eller ved Beruselse selv hidført eller dog væsentligt bidraget til Ulykkestilfældet, skal Erstatningen nedsættes eller bortfalde. I saa Fald skal Direktoratet udtrykkelig udtale det i sin Kendelse."<sup>337</sup>

Ændringen i forhold til 1916-loven var, at direktoratet *skal* nedsætte eller afvise erstatning i de nævnte tilfælde. I bemærkningerne til lovforslaget blev der ikke givet nogen forklaring ud over, at det var 'ministeriets ønske'. Steinckes partifælle og desuden tidligere mangeårig embedsmand i Arbejderforsikringsrådet, Sven Trier, var den eneste i Folketingssalen, der rejste en principiel debat om stramning af uagtsomhedsparagraffen, hvor han tolkede det som Steinckes forsøg på ulykkesforebyggelse - men:

---

<sup>335</sup> Socialministeriets arkiv, udvalg og kommissioner ad hoc., *Udvalg af 15. Juni 1929 til revision af Ulykkesforsikringslovgivningen, referat 7/5 1930.*

<sup>336</sup> Til det skal siges, at det rent faktisk var sket i mere end to tilfælde, at man havde frtaget eller nedsat erstatning siden 1916. Birkmoses tvivlsomme omgang med sandheden skal formentlig ses som et udslag af, at han reelt støttede paragraffen. Hvor flere af hans embedsmandskollegaer ved 1916-revisionen var modstandere af paragraffen, så gav Birkmose udtryk for vis en forståelse for ændringerne, se Axel Birkmose (1916), s. 1-3.

<sup>337</sup> Rigsdagstidende 1930-31, Tillæg A, sp. 4293-94.

”Nu begaaes der hyppigt grov Uagtsomhed, der lægges Remme paa, medens Maskinen gaar, o.s.v., og hvis man ikke begik den grove Uagtsomhed, vilde Maskineriet Gang paa Gang gaa i Staa.”<sup>338</sup>

Hvis rådet fremover *skulle* nedsætte erstatning, ville det være en urimelig straf over for arbejdere, der blot handlede i arbejdets interesse. Dette lyder ved førte øjekast som en gentagelse af, hvad embedsmændene ofte havde sagt, men Trier fortsatte nu:

”Jeg siger derfor, at hvis vi vedtager bestemmelsen om, at grov Uagtsomhed skal bevirke Nedsættelse af Erstatningen, vil Følgen meget nemt blive, at den saglige Domstol, Arbejderforsikrings-Raadet, gaar den Vej, den gik i Tiden efter 1908, saa godt som aldrig at konstatere grov Uagtsomhed, fordi den saa, at Ulykken var sket i Arbejdets Interesse, i Tjenesteiver. Efter Loven af 1898 bortfaldt Erstatning helt i Tilfælde af grov Uagtsomhed. Det, jeg synes skulde rammes – der er jeg enig med den højtærede Minister -, er alle de groft uagtsomme Handlinger, der ikke er udført i Tjenestens Interesse, men jeg tror, det vilde være betænkeligt – og jeg tror ogsaa, at Industrien vilde være betænkelig derved – at gaa saa vidt, at man sagde, at alle Tilfælde af grov Uagtsomhed skal straffes.”<sup>339</sup>

Dette udsagn må forstås således, at Trier anerkendte, at der i visse tilfælde skete nedsættelse, da han frygtede, at Arbejderforsikringsrådet efter det foreliggende forslag ville holde op med overhovedet at statuere det – og dermed gå tilbage til praksis fra før 1916. Det stod i høj grad i modsætning til, hvad Trier tidligere har udtalt om den *delvise grov uagtsomhed*. I forbindelse med lovændringen af 1916 var han flere gange ude med kritik af denne paragraf og gik endda så langt som til at foreslå den fjernet fuldstændig, hvilket var en holdning, der var udbredt blandt Arbejderforsikringsrådets embedsmænd på det daværende tidspunkt.

Han frygtede den gang, at man kunne forvente flere og flere rådsafgørelser med nedsættelse af erstatning, og desuden at man ville møde en sværm af arbejdsgiverklager med krav om nedsættelse. Men tiden efter 1916 viste noget andet. Arbejderforsikringsrådet benyttede i enkelte tilfælde muligheden for nedsættelse, og i enkelte tilfælde var der tale om arbejdsgivere, der forsøgte at få nedsat erstatning. Men ikke i det omfang, man kunne have frygtet. Triers bekymring fra debatten i 1915-1916 var derfor afløst af en accept af paragraffen, hvor det havde vist sig, at det var lykkedes for embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet i ganske høj grad at fortsætte en lempelig fortolkning af loven, hvilket ikke ville være muligt i samme grad, hvis rådets skønsbeføjelser ville indskrænkes, hvilket Steincke lagde op til. Trier håbede, at man ville drøfte spørgsmålet i et udvalg.

Først efter folketingsvalget i november 1932 fortsatte arbejdet med ulykkesforsikringsforslaget, der blev sendt i et folketingsudvalg, der frem mod marts 1933 forhandlede om sagen – og i den forbindelse også med Steincke. Dokumenter fra disse forhandlinger viser, at

---

<sup>338</sup> ibid. sp. 2758.

<sup>339</sup> ibid.

udvalget *ikke* støttede stramningen af uagtsomhed og ønskede at lade det blive ved, at erstatning *kunne* nedsættes. Men udvalget ville på den anden side – uden om de socialdemokratiske medlemmer – ikke støtte, at arbejdere var dækket på vej til og fra arbejdet, hvilket 1929-udvalget havde foreslået og Steincke optaget i forslaget.<sup>340</sup> Disse rettelse fik Steincke i hånden, og løsningen blev et kompromis, hvor Steincke accepterede, at færdsel til og fra arbejde ikke blev dækket. *Derimod stod han meget fast på stramningen af uagtsomhedsparagraffen.* Han ofrede på denne måde en anbefaling fra 1929-udvalget og sit eget parti mod at fastholde sin egen dagsorden. I Folketingssalen sagde udtalte Steincke efter udvalgets betænkning var blevet fremlagt af partifællen P. Mortensen - der imidlertid ikke stod bag udvalgets endelige indstilling:

”Den ærede Ordfører fremhævede først det beklagelige i, at Forslagets bestemmelse om Erstatning for Ulykkestilfælde paa Vej til og fra Arbejdsstedet er udgaaet. Jeg skal hertil sige, at jeg har ikke ment at kunne lægge særligt Pres paa Venstre, som i dette Tilfælde ikke vilde gaa med til denne Bestemmelse, fordi man principielt maa sige, at det i og for sig ligger udenfor Arbejdsgivernes Risiko, hvad der passerer paa Vej til og fra Arbejdsstedet”.<sup>341</sup>

Det viser sig imidlertid ved at se på bemærkningerne til lovforslaget, som det blev fremsat tilbage i oktober 1930, at Steincke på intet tidspunkt helhjertet havde støttet bestemmelsen om dækning til og fra arbejde, som ellers var et gammelt socialdemokratisk krav fra 1890’erne. Han var betænkelig ved at udvide arbejdsgivernes ansvar på denne måde. Derfor passede det i Steinckes spil, at han kunne ’slå af på det’ over for Venstre, mod at få sin stramning igennem – *en stramning som han reelt efter alt at dømme var ene om at kræve.*

Steincke havde på denne måde slået en streg over den socialdemokratiske kamp for at få slettet denne paragraf. En kamp, der startede med P. Holms følelsesladede angreb mod den 43 år tidligere. Og det foregik nærmest upåtalet, bortset fra Triers indlæg og folketingsudvalgets henvendelse. Steincke fik på denne måde gennemført en stramning, som der reelt ikke var flertal for, men som blev gennemført som et led i et større parlamentarisk kludetæppe, som socialreformen i 1933 også var.

Grunden til, at Steincke strammede uagtsomhedsparagraffen var, at han i bund og grund var tilhænger af det borgerlige opdragelsesprojekt. Han anførte selv på et senere tidspunkt, at Ludvig Bramsens forarbejder havde været af stor værdi for ham ved udarbejdelsen af ulykkesforsikringsforslaget.<sup>342</sup> Steincke opfattede ganske enkelt Arbejderforsikringsrådets forvaltning af 1916-loven som værende en tand for lempelig. Det kom ganske klart til udtryk i januar 1930, da Socialministeriet omstødte sag, hvor Arbejderforsikringsrådet først havde

---

<sup>340</sup> Socialministeriets arkiv, udvalg og kommissioner ad hoc., *Udvalg af 15. Juni 1929 til revision af Ulykkesforsikringslovgivningen.*

<sup>341</sup> Rigsdagstidende 1932-33, Folketingets Forhandlinger, sp. 4712.

<sup>342</sup> Bo Bramsen (1968) s. 109-113.

afvist et forsikringsselskabs klage. Det var ikke sket siden 1902, at ministeriet omstødte en ”uagtsomhedssag” til fordel for et forsikringsselskab. Det var et signal om, at der skulle strammes op. Hertil kommer, at Steincke – ifølge hans erindringer – også på andre områder mente, at Arbejderforsikringsrådet gik for langt i sin fortolkning af loven. Særlig forholdet til den noget kontroversielle Henrik Vedel, der siden 1925 havde været formand for Arbejderforsikringsrådet, var ikke godt.<sup>343</sup>

### 9.3. Debatten om forsikringsforbund

Steincke fremsatte det nævnte forslag den 28. oktober 1930 sammen med de øvrige tre hovedlove i hans sociale genopbygningsprogram. I det store hele blev de første forhandlinger om socialreformen i 1930 præget af spørgsmål om refusionsordninger, tildelingskriterier, retsvirkninger og finansiering af lovforslagene generelt, og her var det ikke ulykkesforsikringen, der dominerede. Men både Venstre og Det konservative Folkeparti fandt dog anledning til at modsætte sig forbundstanken, der takket være Frederik Zeuthens indsats i 1920’erne igen havde fundet vej til den politiske dagsorden. Venstres ordfører - og Steinckes hovedmodstander i denne periode - Oluf Krag anerkendte for så vidt, at visse selskaber blev drevet med store administrationsomkostninger:

”Men derfra og til at forkaste al Konkurrence paa dette Omraade og lægge Forbundsødvandet over det hele, er der et meget stort Spring. For glemmes maa det ikke, hvilken overordentlig Betydning, Konkurrencen paa dette Omraade har haft, netop for at brede Ulykkesforsikringen i Henhold til Lovgivningen ud i alle de Kredse, hvor Ansvar i Henhold til Loven hviler”.<sup>344</sup>

Også den konservative C. J. F. Sven afviste, at der skulle være grund til at lade staten gribe ind i de private selskabers frie dispositionsret.<sup>345</sup> Der var således ikke siden sidste lovændring sket nogen ændring i de borgerlige partiers holdning til forbundstanken. Efter de borgerlige ordføreres taler gik Svend Trier på talerstolen. Først og fremmest måtte han afvise Venstres og Det konservative Folkepartis holdning til forbundstanken. Trier forsvarede stærkt ideen om forsikringsforbund, der ville gøre det muligt at benytte præmiefastsættelse som forebyggende instrument, hvilket også udenlandske erfaringer havde vist. Sagen var den, hævdede Trier,

”...at Forsikringsforbundene vil være i Stand til at kunne sætte deres Præmier efter den Orden, der er paa Arbejdspladsen. Hvis en Arbejdsgiver bliver klar over, at han, naar hans Maskiner er ubeskyttede, naar hans Stiger mangler Trin, naar der er Huller i hans

---

<sup>343</sup> K. K. Steincke (1947) s. 45-47. I afsnit om forvaltningen af 1916-loven vil det blive uddybet, hvordan Steincke i perioden 1929-1933 var den minister, der siden Ludvig Bramsens ministerperiode 30 år tidligere mest aktivt forholdt sig til ankesagerne.

<sup>344</sup> Rigsdagstidende 1930-31, Folketingets Forhandlinger, sp. 2589-90.

<sup>345</sup> ibid. sp. 2653.

Gulv, saa Folk styrter og brækker Benene, naar han stabler sine Sække op, saaledes at Folk er udsat for at faa dem i Hovedet, risikerer, at Ulykkesselskabet siger: Ja, min kære Ven, du har en saadan Uorden paa din Arbejdsplads, at vi maa forhøje dine Præmier – vil det i allerhøjeste Grad virke Ulykkesforebyggende, og det vil ogsaa virke som Retfærdighed Arbejdsgiverne imellem”.<sup>346</sup>

Det private forsikringsvæsen kunne ikke i tilstrækkelig grad løfte denne opgave, da arbejdsgivere frit kan vælge et andet selskab med lavere præmier. Desuden var det Triers opfattelse, at Arbejds- og Fabrikstilsynet, som Trier desuden var formand for, ikke magtede at løfte opgaven gennem opsyn og bøder. Tvangsforsikring var et langt mere virkningsfuldt middel til dette formål.

Da forslaget igen i 1932 blev fremlagt af Steincke afviste Venstre J. Jensen-Brobys forbunds-tankens: ”Jeg synes ikke, at Tidspunktet er det bedste til at foretage saadanne udvidelser af Forsikringsområdet og Forhøjelser af Taksterne og dermed lægge Byrder paa Erhvervslivets Skuldre, naar Erhvervslivet staar i en Krise som den, det i Øjeblikket staar i.”<sup>347</sup>

Kanslergadeforliget fra januar 1933 betød imidlertid, at Venstre måtte besinde sig i forhold til Jensen-Brobys udtalelser i november 1932, hvilket fik ikke blot forsikringsbranchen men også de store erhvervsorganisationer til at reagere voldsomt. Fra oktober 1930 og frem til de sidste behandlinger blev der jævnligt i forsikringsbladene rejst kritik af Steinckes forsøg på monopolisering af ulykkesforsikringen.<sup>348</sup> Efter det politiske forlig mellem regeringen og Venstre i januar 1933 frygtede branchen for alvor, at forbundstanken kunne blive til virkelighed, og nu blev branchen støttet af *Dansk Arbejdsgiverforening*, *Fællesrepræsentationen for dansk Haandværk og Industri* og *Grosserersocietetet*.<sup>349</sup>

Erhvervslivet og forsikringsbranchen kunne dog ånde lettet op, da folketingsudvalget i marts 1933 afgav betænkning og ikke gik så vidt som frygtet. Udvalgets flertal af venstrefolk og socialdemokrater indskrænkede det til afvise forbundstanken, samt forslaget om forsikring på vej til og fra arbejde. I stedet blev det foreslået, dels at mindst 75 procent af præmieindtægter skulle gå til udbetalinger, og dels at antallet af forsikringsselskaber skulle nedbringes.<sup>350</sup>

Der var indgået et nyt kompromis; Venstre undgik oprettelsen af forbund og Steincke kunne få sin lov igennem med inddragelse af erhvervssygdomme, rentepincip, administrativ omdannelse af Arbejderforsikringsrådet. At Steincke måtte opgive forbundstanken blev i dagspressen udlagt som et nederlag, men hertil svarede han:

---

<sup>346</sup> *ibid.* sp. 2756

<sup>347</sup> Rigsdagstidende 1932-33, Folketingets Forhandlinger sp. 1105.

<sup>348</sup> *Assurandøren* nr. 5, 1931, s.38ff, *Forsikrings-Kongressen* 3/12 1930, *Assurancetidende* 5/11, 20/12 1930, 5/3 1931.

<sup>349</sup> *Assurancetidende* 20/2 1933.

<sup>350</sup> Rigsdagstidende 1932-33, Tillæg B, sp. 1517ff.

”Dette Forhold er ikke helt rigtigt fremstillet. Naturligvis ønsker jeg rent principielt, at man herhjemme som i flere andre Lande naaede til et Monopol paa Forsikringsomraadet eller i hvert Fald hen i den Retning, saafremt det er rigtigt, hvad man hævder andetsteds, at man ad den Vej er i Stand til at administrere lige saa billigt eller billigere end gennem de mange Selskaber, man har nu. Da det imidlertid maatte staa mig klart, at man under de politiske Forhold i Øjeblikket overhovedet ikke kunde regne med at faa gennemført en Ordning, der indførte noget i Retning af Forsikringsmonopol, saa lagde jeg Hovedvægten paa noget helt andet, nemlig paa at opnaa en saadan Besparelse i Arbejdsgivernes Udgifter til Præmier, at man reelt vilde kunne opnaa det samme Resultat, hvad Administrationen angik, som de Forslag, der er stillet af mig”.<sup>351</sup>

Steincke havde siden sine første private optegnelser over sociallovgivningens revision tilbage i 1929 haft til hensigt at forhøje ulykkesforsikringens ydelser uden at man derved skulle udvide den samlede udgiftsramme for forsikringen.<sup>352</sup> Løsningen var at spare i administrationsomkostningerne. Jeg mener derfor, at Steinckes forslag om tvangsforsikring ikke skyldes ideologiske overvejelser men skal forstås udelukkende ved sin fordelingspolitiske effekter på forholdet mellem præmier og erstatninger.

Steincke forestillede sig, at hans oprindelige forslag ville kunne spare 1-1,5 mio. kr. gennem forsikringsforbund. Efter udvalgsbetænkningen i marts 1933 mente Steincke at der var sikret en besparelse på 750.000 kr. i administrationsomkostninger, og det var han tilsyneladende tilfreds med. Igen er det nærliggende at vurdere Steinckes motiver således, at tvangsforsikringen kun var med i forslaget, fordi ulykkesforsikringsudvalget havde foreslået det. Den umiddelbart enkleste måde at indhente besparelsen på, var igennem den avancebegrænsning, som det i øvrigt også endte ud med. De mere principielle argumenter for tvangsforsikring synes Steincke imidlertid ikke at være særligt optaget af. Der skulle først og fremmest spares nogle penge.

#### 9.4. Deling af Arbejderforsikringsrådet

Med hensyn til den administrative deling af Arbejderforsikringsrådet var der derimod tale om emne, der i høj grad optog Steincke. Lovforslaget omdannede Arbejderforsikringsrådets kontor til et *Direktorat for Ulykkesforsikring* og omformede selve Arbejderforsikringsrådet til et *Ulykkesforsikringsråd*, der nu skulle være ankeinstans i visse spørgsmål, hvor Socialministeriet skulle være det i andre.

Det hørte med til historien, at Steincke allerede i 1929 bad sit ulykkesforsikringsudvalg om at overveje det forslag, som Administrationskommissionen havde fremlagt i 1925. Spørgsmålet var, som en embedsmand fra Socialministeriet udtrykte det, om man på denne måde skulle ’legalisere’ den nuværende ordning, hvor kontoret reelt traf de fleste afgørelser,

---

<sup>351</sup> Rigsdagstidende 1932-33, Folketingets Forhandlinger, sp. 4712-4713

<sup>352</sup> Det kongelige Bibliotek, K.K. Steinckes efterladte papirer, pakke 153: *Sociallovgivningens genopbygning 1929-1931, noter oktober 1929.*



trods det at loven gav indtryk af noget andet. Ingeniør K. Schøller, der også på dette tidspunkt repræsenterede arbejdsgiversiden i Arbejderforsikringsrådet, nævnte, at man efter Administrationskommissionens betænkning havde haft spørgsmålet til debat i Arbejderforsikringsrådet:

”Jeg husker godt, at vi havde Sagen til Behandling i Raadet. Der hævdedes det fra Arbejdernes Side, at det var den paritetiske Sammensætning af Raadet, der skabte Tillid til dettes Afgørelser, og at denne Tillid vilde svækkes, hvor Talen var om kontormæssige Afgørelser”.<sup>353</sup>

Schøller var derfor ikke meget for at ændre på den nuværende praksis, til trods for at han selv sad i rådets industriafdeling. Forklaringen var, som også Arbejderforsikringsrådets kontorchef Axel Birkmose understregede, at adskillelse af råd og kontor ikke ville gøre det lettere for et nyoprettet ulykkesforsikringsråd at afvise de afgørelser, som en eventuelt direktorat ville komme frem til. Så hellere blive ved at foretage kontormæssige afgørelser, *uden at det fremtrådte over for folk*. Socialdemokrat L. D. Rasmussen var enig og tilføjede:

”Nogen Aflastning af Raadet vil der næppe blive Tale om. Naar Folk hører, at det ikke er Raadet, men Direktoratet, der har truffet Afgørelsen, vil de have deres Sager for Raadet og følgelig appellere”.<sup>354</sup>

L. D. Rasmussen nævnte desuden, at allerede under behandlingen af et revisionsforslag under den socialdemokratiske regering i midten af 1920'erne var spørgsmålet fremme i et folketingsudvalg, men mødte ingen tilslutning.

*Der var således bred enighed i udvalget om at blive ved en ordning, hvor kontormæssige administrative afgørelser ikklædtes et paritetisk råds legitimitet.* I den betænkning, man gav ministeren i september 1930 forsøgte man ikke desto mindre at kaste et røgslør ud. Udvalget afviste her at omstrukturere Arbejderforsikringsrådet og begrundede dette med, at Arbejderforsikringsrådets paritetiske princip nød opbakning i befolkningen, da både arbejdere og arbejdsgivere var med i afgørelserne, og at en overgang til kontormæssige afgørelser som bærende princip i et direktorat ville bringe hele ulykkesforsikringen i en uheldig stilling. Selv om udvalget erkendte, at over halvdelen af alle sager af mindre betydende karakter aldrig nåede frem til rådet, så advarede man i betænkningen om at lade rådets kontor forme rådets praksis ved at omdanne det til et direktorat.

Det er værd at understrege, at udvalget i den offentliggjorte betænkning *ikke* kom nærmere ind på den betragtning, der var vokset frem i løbet af 1920'erne og som udvalget var

---

<sup>353</sup> Rigsarkivet, Socialministeriets arkiv, *Udvalget af 15. Juni til revision af Ulykkesforsikringslovgivningen, referat 28/4 1930*

<sup>354</sup> *ibid.*

udmærket vidende om.<sup>355</sup> Udvalget delagtiggjorde således ikke ministeriet i den erkendelse, at kontoret allerede formede rådets praksis. Af hensyn til fredelige tilstande på ulykkesforsikringsområdet, ønskede hverken Arbejderforsikringsrådet eller ministeriets embedsmænd at ændre på det. Arbejderforsikringsrådets anseelse ville lide stor skade, hvis offentligheden blev klar over, at det var kontorets embedsmænd, der havde den *reelle* magt over skadernes afgørelser. Det var derfor i Arbejderforsikringsrådets interesse at lade det blive derved. Den offentliggjorte betænkning fra udvalget dækkede således over en forvaltningspraksis, som alle i udvalget vidste var i uoverensstemmelse med lovens grundlag. Paradoksalt nok indså tilmed Arbejderforsikringsrådets medlemmer, at gældende ordning var at foretrække, selv forvaltningens embedsmænd havde den reelle magt.

Noget tyder på, at denne kraftige bekymring for at synliggøre Arbejderforsikringsrådets afgørelser som ”kontormæssige” ikke var grebet ud af luften. Det skete ind i mellem, at man fra arbejderside angreb, hvad man opfattede som rådets bureaukratiske fremfærd. Således som eksempelvis jernbanearbejderen Anton Nielsen, der i foråret 1925 kom ud for en ulykke, hvorefter han havde fik afslag fra Arbejderforsikringsrådet. Anton Nielsen ankede nu i sikker forvisning om, at ’arbejdernes ministerium’ ville høre hans klage. Da ministeriet imidlertid stadfæstede rådets afgørelse, skrev Anton Nielsen et klagebrev til Borgbjerg den 2. november 1925:

”I Anledning af Ministeriets Svar kan jeg ikke andet end udtale min største Forundring over, at Ministeriet ikke har saa megen Autoritet at det kan gribe ind i en saa uretfærdig og hensynsløs Afgørelse. I Betragtning af, at der var 1 Stationsforstander, 1 Togfører og 2 Konduktører, der kan bevidne Ulykkestilfældet, og et ca. 16 Ugers paafølgende Sygeleje som ved Lægeattest kan bevises at hidrøre derfra, da er det ufatteligt at Arbf. Raadet kan konstatere, at den nuværende Slappelse i Ryggen ikke hidrører fra hint (lykkelige?) Tilfælde.

Jeg har tjent siden jeg var 8 Aar og kan dokumentere, at jeg aldrig har været syg eller haft daarlig Ryg. Men man har her atter et Bevis for at den arbejdende Mand ingen Ret kan faa selv til Trods for, at det siddende Ministerium er valgt paa det arbejdende Folks Stemmer.

Det er altsaa kun Teori og tomme Fraser med den Arbejdervenlighed, og det bifaldes at ovennævnte Mænd og mig selv skal gøres til Løgnere i en saa for mig vigtig Sag, blot fordi et par aristokratiske og uretfærdige og hensynsløse Embedsmænd har sagt det.”<sup>356</sup>

En skuffet arbejder, der desuden gav udtryk for en foragt for embedsmændene. Dette er blot et eksempel på en kritisk holdning. Meget tyder imidlertid på, at Arbejderforsikringsrådet grundlæggende blev mødt med tillid i befolkningen, og det bør i den forbindelse nævnes, at rådet afgjorde over 10.000 sager om året i 1920’erne. Men der er dog grund til tro, at det var udsagn som disse ovenstående, der havde gjort embedsmænd i forvaltningen såvel som

---

<sup>355</sup> Rigsdagstidende 1930-31, Tillæg A sp. 4411ff.

<sup>356</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-85/1925.

medlemmerne af Arbejderforsikringsrådet klar over, hvordan arbejderbefolkningen så på bureaukraterne. Derfor ønskede de ikke at 'synliggøre' forvaltningens reelle struktur.

Men Steincke, der selv havde en fortid som embedsmand, ville det anderledes. Han havde også studeret Administrationskommissionens forslag, og han så her en oplagt mulighed for at stække embedsmændenes magt. *Direktoratet for Ulykkesforsikring* skulle som 1. instans træffe afgørelse i alle sager og i tvivlstilfælde forelægge sagen for rådet. Det korporative *Ulykkesforsikringsrådet* skulle udelukkende beskæftige sig med tvivlsspørgsmål og ankesager.

I sin fremlæggelsestale gjorde han opmærksom på, at det stigende sagspres havde gjort det umuligt for Arbejderforsikringsrådets afdelinger at overskue de enkelte sager. Steincke lagde desuden ikke skjul på, hvordan han så kontorets magt, og henviste til,

”...at f. Eks. i 1928, hvor Antallet af Sager var 12.150, blev kun 5.000 afgjort af Raadet ved en formelig – og man kan vist rolig for det overvejende Antals Vedkommende tilføje: *formel* – Kendelse med Hensyn til Invaliditetens Størrelse”.<sup>357</sup>

Steincke mente således, at den *reelle* fortolkningsmagt lå i kontoret. Forslaget mødte ikke længere som i midten af 1920'erne nogen overvældende modstand i rigsdagen. Det er imidlertid ganske interessant at iagttage, hvordan reaktionerne på den administrative reform afspejlede, hvordan man fra forskellige sider betragtede magtforholdene i Arbejderforsikringsrådet.

Sven Trier støttede forslaget, selv om han erkendte, at det ville blive mødt med skepsis i befolkningen. Når der ikke i løbet af 30 år havde været nogen større offentlig kritik af Arbejderforsikringsrådet, så skyldtes det, at både arbejdere og arbejdsgivere var repræsenteret, hvilket han anerkendte som Arbejderforsikringsrådets egen modvilje mod forslaget. Man kunne meget vel forvente en negativ reaktion i befolkningen:

” Det vil ikke blive morsomt i Fremtiden at være et Direktorat, for utvivlsomt vil man sige i Befolkningen: det er disse Bureaukrater, de træffe deres kontormæssige Afgørelser; selv om vi have Appel til Ulykkesforsikringsraadet, generer det os og vanskeliggør det.

Saadan vil det blive sagt, men jeg kan ikke billige disse udtalelser; jeg er af den Mening, at der for det første ingen Grund er til at have en Række forskellige Afdelinger. Efter at Raadet har eksisteret i 30 Aar, efter at de forskellige Afdelingers Praksis og Synspunkter mere og mere har nærmet sig hinanden, er der ingen Grund til at have forskellige Afdelinger. For det andet kan jeg ikke se andet end, at det er en overflødig Administration. Naar det i en Række af Tilfælde er ganske oplagt, at den Mand skal have 10 pCt., og den Mand skal have 15, kan jeg ikke se andet end, at det er urimeligt at sætte et helt Raad i Bevægelse”.<sup>358</sup>

---

<sup>357</sup> Rigsdagstidende 1930-31, Folketingets Forhandlinger, sp. 832.

<sup>358</sup> Ibid. sp. 2768.

For Triers vedkommende var det afgørende, at en deling skabte en mere enkel administrationsform. Det overskyggede de tidligere argumenter om den sociale fred. Men Trier vidste udmærket godt, at *selve* Arbejderforsikringsrådet *næppe* blev sat i bevægelse for overvejelser om 10 eller 15 procent invaliditet. Trier havde været sekretær i perioden 1913-1919 og må derfor være vidende om, at *embedsmændene* allerede på dette tidspunkt reelt afgjorde dens slags spørgsmål – en tendens der efter alt at dømme kun forstærkedes op gennem 1920'erne. Dertil kommer, at da Trier i 1919 forlod Arbejderforsikringsrådet var det i voldsom protest mod sine embedsmandskollegaer.<sup>359</sup> Jeg har således Trier mistænkt for i virkeligheden at støtte Steincke i bestræbelserne for at stække embedsmændenes magt. Det vil sige, at Triers reaktion i virkeligheden afspejlede et nøje kendskab til Arbejderforsikringsrådet.

En helt anderledes baggrund findes i Oluf Krag's reaktion. Han var meget stærk tilhænger af en simplificering af forvaltningens arbejde, men havde dog følgende kommentar:

"I Virkeligheden faar det foreslaaede Direktorat jo Afgørelsen af alle Sager, medens Raadet fremtidig kun faar en Afdeling og egentlig kun bliver Appelinstant overfor visse Sager og Klager, den højtærede Socialminister overfor andre og til syvende og sidst Appelinstant overfor alle. Jeg kan meget godt forstaa, at den højtærede Minister paa dette Område søger at opnaa den størst mulige Forenkling, og en saadan har jo ogsaa fundet sit Udtryk i Forslaget; men jeg er ikke vis paa, at det er helt betryggende at give Direktoratet saa stor Indflydelse..."<sup>360</sup>

Krag var modstander af, at forslaget ville give direktoratets embedsmænd stor magt. Den samme opfattelse gav en række arbejdsgiverorganisationer udtryk for i en protestskrivelse i *Assurancetidende* i februar 1933. Erhvervslivet ønskede at beholde den gældende ordning, og begrundelsen var, at man sikre den mest retfærdige sagsbehandling, hvor arbejdsmarkedets parter var direkte med ved forhandlingsbordet. Steinckes forslag blev vurderet således, at det tidligere Arbejderforsikringsrådet i skikkelse af et Ulykkesforsikringsråd ville miste den reelle magt til embedsmænd.<sup>361</sup>

Kritikken blev på ingen måde af en karakter, så den besværliggjorde Steinckes forslag, der endte med vedtagelse, men Krag's og erhvervslivets reaktion vidner om, at for udenforstående var en direktoratsoprettelse lig med forskydning af magt i embedsmændenes

---

<sup>359</sup> Den 3. januar 1919 skrev han et brev til Gustav Philipsen, og her begrundede han ganske åbenhjertigt sin afsked med, at han "...ikke har fundet, at Sagerne her i Almindelighed afgøres efter deres indre Krav, men efter Enkeltmands – efter min Mening ofte fejlagtige – Skøn, fordi denne Mand, naar hans Skøn tilsidesættes, ikke er til at omgaas paa almindelig Maade. Endelig har det for min Fragang fra Raadet ogsaa været af Betydning for mig, at jeg som Medarbejder ved Raadet har følt mig tilsmudset af den mindre fine Pengejagt, som under den nuværende Kontorchefs Auspicier er sat i Gang, bade indenfor og udenfor Raadet", Gustav Philipsens brevsamling, *brev fra Sven Trier til Gustav Philipsen, 3/1 1919*. Trier overgik til en stilling som kontorchef ved Arbejds – og Fabrikstilsynet, hvor han sad til sin død i 1932.

<sup>360</sup> Rigsdagstidende 1930-31, Folketingets Forhandlinger, sp. 2583.

<sup>361</sup> *Assurancetidende* 20/2 1933. Protesten var tiltrådt af *Dansk Arbejdsgiverforening, Fællesrepræsentationen for Dansk Industri og Haandværk, Grosserersocietets komité, Dansk Dampskibsrederiforening og Industriraadet*.

favør. Iver Hornemann Møller er den eneste forsker, der har kommenteret oprettelsen af et direktorat, og han opfattede det på samme måde: ”Med direktoratsoprettelsen skete der en forskydning af indflydelse fra arbejdernes og arbejdskøbernes organisationer til embedsmændene”.<sup>362</sup>

Der er to ting at sige til dette. For det første blev perioden efter 1933 ikke undersøgt af Hornemann Møller med dette for øje. Han baserede tilsyneladende vurderingen på en umiddelbar antagelse om denne sammenhæng mellem direktoratsoprettelse og embedsmænds magt.

For det andet vil jeg argumentere for, at embedsmændene i lang tid havde spillet en afgørende rolle. Tidligere kunne embedsmændene i kontoret styre udviklingen i kraft af Arbejderforsikringsrådets legitimitet. Embedsmændene førte de principielle ankesager og fik herved afgørende indflydelse på fortolkningen af loven. Problemet er, at hverken Hornemann Møller eller de fleste af samtidens iagttagere – på nær Trier, formentlig - havde indblik i Steinckes egentlige motiv, som *netop var at søge at begrænse embedsmændenes magt over fortolkningen af loven!*

På de ordinære ugentlige møder i Arbejderforsikringsrådet skulle der gennemgås op mod 70-80 sager i slutningen af 1920'erne, og protokollerne fra disse år giver indtryk af, at Arbejderforsikringsrådets møder fungerede som et slags stempelkontor for embedsmændenes indstillinger. Ved at omdanne Arbejderforsikringsrådet til en ankeinstans ønskede Steincke reelt at vende om på dette forhold. Nu ville kontoret som et direktorat blive ’pølsefabrikken’, og det ville blive et korporativt råd, der udelukkende skulle behandle ankesager, hvorved magten over fortolkningen af de vanskelige sager og principalsagerne ville havne der, hvor også Bramsen ønskede det – hos et råd af valgte tillidsrepræsentanter fra arbejdsmarkedets parter og staten. *Steincke ønskede således en styrkelse af korporatismen i loven.* Når disse forhold i samtiden såvel som eftertidens forskning ikke syntes at være blevet erkendt, er det blot en afspejling af, at embedsmændenes magt ikke var synlig for offentligheden, men foregik i ly af Arbejderforsikringsrådets korporative legitimitet.

Man kan således opstille en hypotese, der påstår det modsatte af, hvad Hornemann Møller kom frem til: Med oprettelsen af et direktorat skete en forskydning af indflydelse på fortolkningen af loven fra embedsmænd til arbejdsmarkedets parter. Indtil videre kan dette udsagn dog kun stå som en hypotese, da perioden efter 1933 endnu mangler at blive undersøgt med dette for øje.

## 9.5. Sammenfatning

Jeg vil til slut prøve at vurdere ulykkesforsikringsreformen i relation til historikernes tolkning af socialreformen som helhed. Socialreformen havde en række socialpolitiske elementer, hvor det ofte er blevet fremhævet, at den sociale rettighedstænkning fik et

---

<sup>362</sup> Iver Hornemann Møller (1981) s. 134.

kvalitativt skub fremad. Nyere forskning har problematiseret denne tolkning, og det er min opfattelse, at med hensyn til et nyt socialt rettighedsbegreb frembød ulykkesforsikringsdelen af socialreformen ikke større fremskridt. Mest iøjnefaldende er nogle udvidelser med hensyn til en række erhvervssygdomme og renteudbetaling, hvilket ved nærmere betragtning virker som en justering i forhold til andre landes lovgivning, der på disse punkter var foran Danmark.

Men forbundstanken blev endnu engang begravet af de borgerlige partier, og det samme gjorde udvidelsen af forsikringen til også at dække transport til og fra arbejde. I forhold til den store reform i 1916 var der ikke sket nogle markante udvidelse af arbejdernes sociale rettigheder. En mindre række erhvervssygdomme blev medtaget, men beregningen af erstatninger nåede ikke op på 1916-niveau.<sup>363</sup> Når man dertil lægger, at uagtsomhedsparagraffen blev strammet af Steincke, så fremstår ulykkesforsikringsloven ikke som nogen revolutionerende reform. Stramningen af uagtsomhedsparagraffen er desuden at betragte som udviklingen af et *retsprincip* på et område, der tidligere var overladt til Arbejderforsikringsrådets *skøn*. Her må undersøgelsen støtte de nyeste tolkninger af Steinckes socialreform, hvor det netop understreges, at retsprincippet ikke kun var begrundet i udvidelse af arbejderrettigheder, men tillige motiveret af ønsket om at begrænse borgernes muligheder for at stille krav til forvaltningen og klage over afgørelser.<sup>364</sup>

Dette var i og for sig en gamle tanke hos Steincke, der allerede i *Almisse eller Rettigheder* (1912) skrev om retsprincippets gavnlige effekter på den sociale klient, at

”...vedkommende vil have Opfattelsen af, at han ikke har noget at bede om, dels fordi han ved, at han ikke kan kræve mere, end den i Forvejen afgrænsede Rettighed giver Anvisning paa, og derfor ogsaa føler, at han maa og skal klare sig med det, han faar”.<sup>365</sup>

Steincke var utilfreds med, at Arbejderforsikringsrådet ikke nedsatte flere erstatninger, end det reelt var tilfældet, men ved at indføre ordet ”skal” i loven, ville loven også hindre folk i at klage over afgørelser, fordi der ikke ville være noget at komme efter – såfremt arbejderne overhovedet kendte til lovens detaljer!<sup>366</sup>

Det nye direktorat skulle bindes til at forvalte en lovgivning baseret på retsprincippet, hvor embedsmændenes opgave var at tilse, at bestemte veldefinerede kriterier blev overholdt, før der blev udbetalt sociale ydelser. *Retsprincippets indførelse handlede derfor også i høj grad om at styre embedsmændene i forvaltningen*. I sine erindringer berettede

---

<sup>363</sup> I 1916-loven beregnedes erstatning ud fra 66 procent af lønnen, efter 1927-loven 50 procent og endelig efter 1933-loven ud fra 60 procent.

<sup>364</sup> Jacob Christensen (2004) s. 102.

<sup>365</sup> K. K. Steincke (1912) s. 116.

<sup>366</sup> Her kan det indvendes, at arbejdere formentlig tænkte mindre på lovens bestemmelser og mere på deres egen økonomiske situation i klagesituationen ( Ud af de i alt mere end 3400 ankesager i perioden var over 2000 af dem anket på spørgsmål, som slet ikke kunne ankes ifølge loven, nemlig erstatningsspørgsmålet. Man kan spørge: Hvad ved arbejderbefolkningen reelt om lovens formuleringer, baggrunden for dem (”lovens ånd”) og betyder det noget for deres handling?

Steincke om en ulykkesforsikringssag, hvor der var truffet en afgørelse, der efter hans mening var forkert og påvirket af sagen uvedkommende hensyn. Han afviste sagen og ledsagede dette med en reprimande til administrationen: ”Det er aldrig under nogen som helst Omstændigheder Embedsmændenes Opgave at tage uvedkommende Hensyn eller overhovedet foretage sig andet, end hvad Loven foreskriver eller maa antages at gaa ud paa”.<sup>367</sup> Her havde embedsmænd i Arbejderforsikringsrådet fejlet i forvaltningen frem til 1933. Det var helt afgørende for Steincke, at få løst dette problem. Steincke var meget modstander af, hvad han så som *politiserende* embedsmænd.

Tilmed i en grad, så det kom til at gå ud over andre dele af ulykkesforsikringsforslaget, hvor visse spørgsmål, som 1929-udvalget og hans eget parti stod bag, kom til at ’betale’ for hans egen personlige dagsorden.

---

<sup>367</sup> K. K. Steincke (1947). s. 46.

*III. del*

Forvaltning





## Kapitel 10. Sagsbehandlingen

### 10.1. Indledning

Med denne tredje del af afhandlingen er jeg nået frem til behandling og analyse af samtlige ankesager i perioden, hvor spørgsmål om grov uagtsomhed, beruselse, overtrædelse af forbud og reglementariske bestemmelser har været rejst.

Det overordnede formål er at afdække Arbejderforsikringsrådets eksakte fortolkning af loven på disse områder, herunder at fastslå i hvor høj grad forvaltningen afspejler de intentioner, som der var nedlagt i lovene, eller om Arbejderforsikringsrådet – og navnlig embedsmændene i kontoret – havde spillerum for selvstændige fortolkninger.

Derudover giver materialet anledning til at undersøge, hvordan Arbejderforsikringsrådets fortolkning blev modtaget. Ikke kun blandt lovens 'brugere' i form af arbejdere, arbejdsgivere og forsikringsselskaber, men også i ministeriet.

Indledningsvis vil jeg i følgende afsnit redegøre for sagsbehandlingen i detaljer, både i Arbejderforsikringsrådet, Indenrigsministeriet og Socialministeriet. Jeg har i de foregående afsnit ofte berørt sagsbehandlingen og navnlig konflikterne mellem Arbejderforsikringsrådets besluttende organer og kontoret, men en nærmere redegørelse for det eksakte sagsbehandlingsforløb er en nødvendig forudsætning for at forstå denne tredje del af afhandlingen.

### 10.2. Sagsbehandling i Arbejderforsikringsrådet

Arbejderforsikringsrådet bestod efter 1898-loven af syv medlemmer, alle valgt for 6 år ad gangen; tre kongevalgte - hvoraf én skulle være jurist og én læge -, to arbejdsgivere valgt af Indenrigsministeriet og to arbejdere valgt af sygekassenævnet. Da loven trådte i kraft den 1. januar 1899 bestod rådet af de borgmester Hans Nikolai Hansen, Dr. med E.A. Tscherning, forsikringsdirektør Ludvig Bramsen (kongevalgte). Repræsentanter for arbejdsgiverne var maskinfabrikant R. Helweg og murermester N. Rasmussen. Repræsentanter for arbejderne var blikkenslager A. Gustavsen og skibstømrer C. Christensen. Til rådet knyttedes tre såkaldte tilforordnede; sygekasseinspektør Th. Sørensen og fabriksinspektørerne Haldor Topsøe og Bernhard Jensen. Rådets læge blev Dr. med. H.C. Slomann og dets sekretær cand. polit. Aage Sørensen.

Arbejderforsikringsrådets forretningsorden fastslog, at rådet skulle træde sammen efter formandens indkaldelse så ofte, sagerne nødvendiggjorde det. Ifølge forhandlingsprotokollen var det hele perioden igennem kotúme, at der blev afholdt ca. 1 møde om ugen. Sagerne blev afgjort ved simpel afstemning. Mindst 5 medlemmer skulle være til stede og mindst 4

medlemmer stemme for en afgørelse, før den havde gyldighed.<sup>368</sup> Fra 1. april 1898, hvor rådet konstituerede sig, og frem til lovens ikrafttræden 1. januar 1899, benyttedes lejligheden til at udbrede kendskabet til loven dels ved bekendtgørelser, udarbejdelse af opslag og henvendelse til en lang række arbejdsgivere.

Der blev desuden udarbejdet en detaljeret blanketsamling til brug ved sagsbehandling og afgørelser. En anmeldelsesblanket (se bilag) skulle udfyldes af arbejdsgiver og tilsendes Arbejderforsikringsrådet sammen med en lægeerklæring inden for 8 dage efter en ulykkes indtræden. Det er vigtigt at understrege, at såfremt arbejdsgiver vurderede, at der var tale om grov uagtsomhed, var der en særlig rubrik, hvor der var mulighed for at anføre dette.<sup>369</sup> Når anmeldelsen var modtaget påbegyndtes sagsgangen:

”Raadet afgør, efter at have modtaget alle fornødne Oplysninger og givet det anerkendte Forsikringsselskab eller Arbejdsgiveren samt andre vedkommende Lejlighed til at gøre sig bekendt med de foreliggende Oplysninger samt til at udtale sig om Sagen, snarest muligt følgende Spørgsmaal:

- a) om et anmeldt Tilfælde begrundet Krav i Medfør af denne Lov;
- b) om de Kendsgerninger foreligge, der i Medfør af §5 bestemme Ydelsens Beskaffenhed;
- c) om Størrelsen af de Ydelser, der tilkomme Arbejderen eller hans efterladte...”<sup>370</sup>

Allerede kort efter anmeldelsen traf formanden en afgørelse af, om tilfældet kom under loven. Dette var nødvendigt, da arbejdsgiver eller forsikringsselskab skulle have besked om, hvorvidt dagpengeudbetaling skulle påbegyndes efter udgangen af 13. uge efter ulykken.

Det næste skridt var, at den tilskadekomne skulle undersøges af en læge, og det kunne være den pågældendes sygekasselæge eller rådets egne læger. Når lægebehandlingen var så fremskreden, at der kunne fastsættes en invaliditetsgrad, udsendtes en blanket fra rådet, hvor det blev oplyst, at sagen ville nå en snarlig afslutning. Både arbejder og arbejdsgiver eller forsikringsselskab fik nu mulighed for at gennemse sagens akter og eventuelt gøre indsigelser mod sagens behandling.<sup>371</sup> Sidste led i sagsbehandlingen var, at rådet på

---

<sup>368</sup> *Beretning fra Arbejderforsikrings-Raadet for Aaret 1898*, s. 13.

<sup>369</sup> Disse blanketter er for så vidt et udtryk for en bureaukratisering af socialforvaltningen i modsætning til fattiglovens rudimentære forvaltning. Der var således en fast blanket til nær sagt ethvert formål, men denne bureaukratisering af forvaltningen fortæller ikke noget om, hvorvidt loven blev forvaltet bureaukratisk. En undersøgelse af alene Arbejderforsikringsrådets procedurekorrekthed vil også blive vanskeliggjort af, at ministeriet sendte flere af disse blanketter tilbage til Arbejderforsikringsrådet efter brug i ankesagerne. Og desværre er der for tiden før 1920 meget store huller i journalrækkerne i Arbejderforsikringsrådets arkiv

<sup>370</sup> *Lov om Arbejderes Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde i visse Virksomheder*, §16.

<sup>371</sup> Sagens parter kunne gøre indsigelser mod rådets fremgangsmåde, og hvis loven ikke var fulgt, kunne rådets afgørelse ankes til ministeren, der kunne henvise sagen til ny behandling i rådet. Det skete med jævne mellemrum, at der blev klaget over rådets fremfærd. Det kunne være arbejdere, der mente, at der ikke var taget højde for deres vidneudsagn i sagen, eller forsikringsselskaber, der såede tvivl om tolkning af lægeerklæringer, for nu at nævne nogle eksempler. I denne type indankning til ministeriet henviste rådet til, at de involverede i sagen kunne få indsigt i samtlige sagens akter ved fremmøde på rådets kontor i København. Det er ikke muligt at få et klart billede af, præcis hvordan dette foregik i praksis, og om rådet beredvilligt lagde alle papirer på bordet, men i princippet var der tale om en aktindsigt.

næstkommende møde afsluttede sagen ved at fastsætte den endelige erstatningssum, eller at erklære, at ulykkestilfældet *ikke* havde medført en blivende forringelse af arbejdssevnen.

Arbejderforsikringsrådet kunne endvidere på et hvilket som helst tidspunkt kræve at der blev optaget politiforhør af sagens parter, hvilket blev gjort i vid udstrækning - især hvis en sag efterfølgende blev anket til ministeriet.

*Det er vigtigt at understrege, at når der i denne del af afhandlingen refereres til skrivelser fra Arbejderforsikringsrådet, så var disse reelt udformet af embedsmændene i kontoret. Som nævnt i indledningen blev ankesager ikke taget op på de ordinære ugentlige rådsmøder.*

### **10.3. Sagsbehandling i ministeriet**

Ved 1898-lovens ikrafttræden hørte ulykkesforsikringens ankesager under Indenrigsministeriets 1. kontor. "Kontoret" var centraladministrationens mindste selvstændig opererende enhed og dens afgørende byggeklod.<sup>372</sup> I Indenrigsministeriets kontorer benyttede man sig ofte af skriftlige fremstillingsformer, som også ulykkesforsikringens ankesager vidner om. Derfor kan man følge, hvordan behandlingen skred frem mod en afgørelse.

Behandlingen af ankesager begyndte, når ministeriet modtog en klage fra enten arbejder, arbejdsgiver eller forsikringsselskab. Fra andre områder af socialforvaltningen ved man, at det var kotume at høre den instans, der i første omgang havde truffet afgørelsen, før end ministeriet traf den endelige afgørelse.<sup>373</sup> Det skete også i ulykkesforsikringens sager, hvor første led i behandlingen var at sende ankeskrivelsen til Arbejderforsikringsrådet og bede om en redegørelse for sagen. Herefter startede den egentlige behandling med referater og indstillinger i kontoret. Tim Knudsen har beskrevet, hvordan en typisk sagsgang kunne tage sig ud i centraladministrationen:

"Referenten kunne, alt efter hvilken periode og hvilket ministerium, være en assistent, sekretæraspirant, sekretær eller fuldmægtig. Referentens "indstilling" passerede en eller flere overordnede. Som regel var der tre led involveret. Det midterste led kaldtes overreferenten. Det var normalt en mere erfaren medarbejder end den, der havde skrevet det første udkast. Overreferenten kunne være en ældre sekretær, fuldmægtig eller ekspeditionssekretær – igen lidt afhængig af tid og sted. Overreferenten læste og rettede eventuelt udkastet. Så gik udkastet videre til kontorchefen, som også læste og overvejede det. Nogle kontorchefer var tillige meget dygtige til stavning og tegnsætning og havde en årelang træning i kancelli-stilens nuancer. Det ansås for vigtigt for et ministeriums prestige, at der ikke kunne sættes en finger på det skriftlige arbejde fra ministeriet. Ofte blev mange store og små ændringer foretaget, før sagen blev "påresolveret" af

---

<sup>372</sup> Tim Knudsen (2000) s. 65. I modsætning til Arbejderforsikringsrådets kontor findes der en del litteratur, der beskriver sagsgangen på centraladministrationens kontorer. Først og fremmest *Dansk Forvaltningshistorie I-III*, men også en række embedsmandserindringer, se eksempelvis Carl Madsen (1973), P. Chr. v. Stemann (1961), Kirchhoff (udg.) (1979).

<sup>373</sup> Se Nete Balslev Wingender (1994) s. 117ff.

kontorchefen. Efter denne beslutning gik sagen tilbage til sekretæren eller fuldmægtigen til konceptskrivning. Konceptet gik så op til godkendelse, så til skrivning, konferering, underskrift og afsendelse”.<sup>374</sup>

Denne forhandlingsgang kan tydeligt spores i de ministerielle arkiver, og såvel referater, påtegninger og koncepter synes at være bevaret i ganske stor udstrækning. Ud over at de højerestående embedsmænd slap for at læse sagerne fra bunden, så var der på den ene side den fordel, at eventuelle fejl kunne opfanges på vej op gennem systemet. På den anden side set kunne der opstå uenigheder, når flere embedsmænd fik at gøre med de samme sager.

Det er værd at bemærke, at hvor sagsgangen i Arbejderforsikringsrådets kontor synes at være præget af streng kontinuitet, så skete der er markant udvikling i ministeriet. Dette kan være forårsaget af forhold som hyppigt skiftende ministre (15 i perioden 1899-1933), knopskydninger fra Indenrigsministeriet og talrige ressortændringer navnlig i tiden efter Første verdenskrig.

I tiden omkring 1898-lovens ikrafttræden var Indenrigsministeriets 1. kontor under ledelse af kontorchef P. F. Schou, der under sig havde en ekspeditionssekretær, to fuldmægtige og syv assistenter.<sup>375</sup> Fra 1899 og frem til omkring 1910 fremgår det imidlertid af arkivmaterialet, at Indenrigsministeriets departementschef N. M. A. Krieger spillede en central rolle i sagerne. Han ikke blot 'påresolverede' sagerne, men forestod direkte ofte de afgørende forhandlinger om sagerne – de første par år i tæt samråd med indenrigsminister Ludvig Bramsen. Krieger oparbejdede derved et specielt kendskab til sagerne og kunne ofte sætte fingeren på ømme punkter. Krieger forlod ministeriet i 1910 for at blive kongelig kabinetssekretær, og hans afløser som departementschef blev den kontroversielle og excentriske Henrik Vedel.<sup>376</sup>

Vedel indtog imidlertid ikke den samme styrende rolle i ulykkesforsikringens ankesager som sin forgænger men overlod tilsyneladende arbejdet til sine embedsmænd. Sagsakterne bærer herefter præg af, at skiftende embedsmænd behandlede sagerne efter 1910, og navnlig under Første Verdenskrig optræder mange og skiftende håndskrifter og signaturer i journalmapperne, hvilket tyder på at referentarbejdet skiftede mellem embedsmændene. Denne tendens fortsatte op gennem 1920'erne. Det er ganske interessant, at selv om socialdepartementets oprettelse i 1919 samlede de rene sociale sager under ét og dermed signalerede en begyndende specialisering på det sociale område, så synes det ikke at have givet sig udslag i nogen forvaltningsmæssig kontinuitet – i hvert fald hvad angik ulykkesforsikringens ankesager.

---

<sup>374</sup> Tim Knudsen (2000) s. 67.

<sup>375</sup> *Hof- og Statskalender. Statshaandbog for Kongeriget Danmark for Aaret 1901*, s. 331-332.

<sup>376</sup> Se J. Bülow (1932)

#### 10.4. Anvendelsen af politiforhør

Til slut skal det nævnes, at ministeriet ligesom Arbejderforsikringsrådet havde mulighed for at iværksætte yderligere undersøgelser af en sag, hvis man skønnede det nødvendigt. Det kunne eksempelvis være henvendelser til andre offentlige myndigheder, men især *politiforhøret* blev anvendt hyppigt. Det mest almindelige var, at man indkaldte den tilskadekomne arbejder og dennes arbejdsgiver og eventuelle vidner i sagen.

Ved alle ulykkestilfælde blev der som regel samme dag eller kort tid efter optaget en politirapport, der indgik i sagen. Men hvis der havde været mistanke om grov uagtsomhed, skete det som regel, at Arbejderforsikringsrådet foranstaltede et politiforhør for at få sagen yderligere oplyst. Hvis en sag blev anket på spørgsmålet om grov uagtsomhed, var det ligeledes meget almindeligt, at der blev foretaget politiforhør – enten ved foranstaltning af Arbejderforsikringsrådet eller ved ministeriets mellemkomst.

Politiforhør plus skadesanmeldelsen var således centrale elementer i afklaring af dette spørgsmål. I medicinske eller strengt retslige spørgsmål havde man mulighed for at konsultere lægelige og juridiske eksperter. Men i sager om grov uagtsomhed var det afgørende for sagens vurdering at få klarlagt dels den pågældende arbejders adfærd og handlemåde i ulykkessituationen og dels få klarlagt arbejdsforholdene og arbejdsgangen på den pågældende virksomhed.

Politiforhøret lægger op til spørgsmål som; 1) hvem blev afhørt, 2) hvem blev *ikke* afhørt, og 3) hvordan blev rapporterne anvendt i argumentation for det ene eller det andet synspunkt? Der er dog ikke i det følgende tale om nogen systematisk undersøgelse af, om det oftest gavnede myndighederne eller klienterne. En sådan undersøgelse vanskeliggøres desuden i denne afhandling af, at mange politirapporter især fra den tidlige periode ikke er bevaret. Der findes imidlertid tilstrækkelig materiale til at give et fingerpeg om, hvordan forhøret blev *brugt* af myndighederne. Her er fokus ikke så meget på, om det var arbejdsgiverside eller arbejderside, der drog fordel af forhøret, men mere på det spørgsmål om, *hvilken rolle forhøret spillede i kampen om fortolkning af loven.*



# Kapitel 11. Arbejderforsikringsrådet i offensiven 1899-1916

## 11.1 Hvad er grov uagtsomhed?

Jeg har sporet 40 tilfælde for hele perioden, hvor der blev grebet ind i erstatningsretten. Disse oplysninger stammer fra såvel årlige beretninger som fra arkivmaterialet. Eftersom flere af de sager, som jeg har kendskab til gennem ministerielle arkiver *efter 1916*, ikke optræder i de årlige beretninger, kan dette tal ikke opfattes som et 100 procent sikkert mål for omfanget. Men under alle omstændigheder var der - selv om tallet skulle være lidt højere - tale om meget få sager, når det tages i betragtning, at Arbejderforsikringsrådet i hele perioden afgjorde over 270.000 sager.

Jeg vil skelne mellem 3 kategorier; den rene grove uagtsomhed, beruselse og overtrædelse af forbud/reglementer. Denne tredeling optrådte først ved ordlyd i 1916-loven, men allerede inden da fordelte sagerne sig omkring disse tre kategorier, hvilket jeg tidligere har argumenteret for var selve årsagen til lovens konkrete udformning i 1916. En ændring direkte foranlediget af en utilfredshed med Arbejderforsikringsrådets forvaltning i praksis på de pågældende områder.

Tabel 5: Antal arbejdere, der kendtes skyldige i grov uagtsomhed mv. 1899-1933

	1898-1916	1917-1933	
	Ingen erstatning	Ingen erstatning	Nedsat erstatning
1. Grov uagtsomhed	12	10	2
2. Beruselse	1	9	2
3. Overtrædelse af forbud m.v.	1	1	2
<b>I alt</b>	<b>14</b>	<b>20</b>	<b>6</b>

Tallene fortæller ikke noget om de præcise fortolkninger af loven og heller ikke noget om, hvorledes sagerne forløb, men de giver dog anledning til en række betragtninger. For det første blev der ikke foretaget nedsættelser af erstatninger i særlig stort omfang, hvilket især socialdemokraterne ellers havde frygtet. På den anden side blev der efter 1916 grebet ind over for berusede arbejdere i langt højere grad end tidligere. For det tredje skete det perioden igennem ganske sjældent, at overtrædelse af forbud fik konsekvenser for arbejderen. Dette til trods for at indenrigsminister Hugo Hørring i februar 1897 havde givet klart udtryk for, at overtrædelse af forbud og arbejdsreglementer klart ville falde ind under begrebet grov uagtsomhed.



På grund af tallenes mangelfulde karakter for tiden efter 1916, og det begrænsede antal sager set i forhold til *hele* ulykkesforsikringen, skal disse *kvantitative* oplysninger betragtes med et vist forbehold. Det er først gennem nøje studier af uagtsomhedssagerne, at det bliver muligt at sige noget præcist om forvaltningen af lovgivningen. Herunder om de nævnte tal var tilfældige udsving uden indholdsmæssig signifikans – eller om de afspejlede nogle indholdsmæssige forandringer i forvaltningens udvikling. Det er disse *kvalitative* aspekter, som står helt centralt i afhandlingen. Nedenfor berettes fra Arbejderforsikringsrådets beretninger et typisk ulykkestilfælde for hver af de tre kategorier, hvor Arbejderforsikringsrådet fandt anledning til at gribe ind i arbejderens erstatning:

1. ”En 17-aarig Arbejder ved et Teglværk paa Sjælland mistede 3dje Juli 1899 sin højre Haand i Valsemaskinen. Han havde intet ved denne Maskine at gøre, men var beskæftiget med at aflæse Ler. Af Kaadhed tog han Valsepasserens Hat og førte den ind i Valserne; disse greb fat i Hatten og førte dermed ogsaa Haanden ind mellem Valserne, som hurtigt standsedes, men dog først efter at Ulykken var sket. Under disse Omstændigheder maatte Ulykken siges at være hidført ved den tilskadekomnes egen g r o v e U a g t s o m h e d, og efter Bestemmelsen i Lovens §1, sidste Stykke, kunde der saaledes intet Forsikringsbeløb tillægges ham efter Loven af 7de Januar 1898.”<sup>377</sup>
2. ”Asfalteringsarbejder N. N. her af Staden, der af Asfaltfabrikken N. N. var antaget til at bære kogende Asfalt op paa 4de Sal i en under Opførelse værende Ejendom og dér stryge den paa en Gavl, kom den 4de August 1904 til Skade under dette Arbejde. Da han i højre Haand bar en Spand med Asfalt op ad en Løbebro i Stueetagen, er han styrtet ned efter at være kommen nogle faa Trin til Vejrs, som det maa antages derved, at han ikke har faaet fat i Trinnet med venstre Haand. I Faldet paadrog han sig navnlig meget alvorlige Forbrændinger af højre Haand, hvis Brugbarhed som Følge heraf er i høj Grad indskrænket. Til det i Sagen optagne Politiforhør er det af forskellige Vidner forklaret, at tilskadekomne den paagældende Dag var kendelig paavirket af Spiritus, og at han som Følge af denne Tilstand maatte anses for at være i særlig Grad udsat for at komme til Skade ved det i sig selv farefulde Arbejde. Det er dernæst af Asfaltfabrikkens Formand forklaret, at da han omtrent Kl. 8½ Frmd. indfandt sig paa Bygningen, traf han tilskadekomne, der gjorde Indtryk af at være stærkt beruset, i dennes Kælder, hvor han havde lagt sig til at sove. Formanden sagde da til ham, at han maatte slukke for Kedlen og gaa hjem. Da tilskadekomne hertil svarede, at han nok skulde udføre det Arbejde, han havde paataget sig, bemærkede Formanden, at det i saa Fald maatte blive paa hans eget Ansvar. Derefter forlod Formanden Bygningen, da han havde Arbejde at udføre andetsteds i Byen. Efter det saaledes oplyste, finder Raadet ikke, at Betingelserne for et Erstatningsansvar efter Lov af 7de Januar 1898 i det foreliggende Tilfælde er til Stede, og der kan saaledes ikke tillægges tilskadekomne noget Krav efter denne Lov.”<sup>378</sup>
3. ”En 16-aarig Tjenestekarl var den 17. November 1917 sat til at smøre Lejerne paa en Vindmølle, som anvendtes til Bortpumpning af Vand. Trods Arbejdsgiverens

---

<sup>377</sup> Beretning fra Arbejderforsikrings-Raadet for Aaret 1899, bilag I, s. 54.

<sup>378</sup> Beretning fra Arbejderforsikrings-Raadet for Aaret 1905, bilag II, s. 15-16.

udtrykkelige og gentagne Advarsler og Forklaringer om, hvilke farlige Følger det kunde have at smøre Bundsporet uden at standse Møllen, havde Tjenestekarlen undladt dette. Tandhjulene greb da fat i hans Tøj og læderede højre Arm alvorligt. Tilskadekomne indrømmede selv, at han vidste, at han skulde standse Møllen. Dette kunne ske paa Øjeblik, og Smøringen kunde i saa Fald foretages uden nogen som helst Vanskelighed. Ved Sagens Afgørelse ansaa Raadet tilskadekomnes Erhvervsevne for forringet som Følge den ham overgaaede Beskadigelse med 18 pCt. Da tilskadekomne ved grov Uagtsomhed i nogen Grad maatte anses for at have hidført beskadigelsen, nedsatte man i Henhold til Bestemmelsen i Ulykkesforsikringslovens §3, sidste Stykke, Erstatningen saaledes, at der kun tilagdes ham en Erstatning beregnet efter en Invaliditetsgrad af 12 pCt.”<sup>379</sup>

Disse tre sager hørte blandt dem, der ikke blev anket, og det var næppe vanskeligt for Arbejderforsikringsrådet at afgøre sådanne sager. Der blev i øvrigt de næste mange år ofte refereret til ”Valsepassersagen” som den arketypiske uagtsomhedssag. Og i sagen fra 1917 fremgik det, at tjenestekarlen *selv* indrømmede, at han havde handlet mod forskrifterne. Det vægtede tungt i afgørelserne. Med hensyn til den berusede asfalteringsarbejder, så bakkede man tilmed fra arbejderpressen op om denne afgørelse. *Social-Demokraten* havde følgende kommentar til denne afgørelse:

”I denne Afgørelse giver vi Raadet Medhold. Hvilke Ulykker kunde denne Mand ikke have bragt over andre af Arbejderne paa Bygningen. Nu var han heldigvis kun naaet et par Trin op ad Løbebroen, da han styrtede ned. Men hvis Ulykken var sket højere oppe, kunde Arbejderen let have tabt Spanden med den kogende Asfalt ned over andre Arbejdere, som samtidig befandt sig længere nede paa Løbebroen eller under denne. Vi forlanger, at Arbejdsgiverne ikke udsætter Arbejdernes Liv for Fare, men Arbejderne bør heller ikke selv, som ovennævnte Mand, udsætte deres eget eller Kammeraters Liv for Fare”.<sup>380</sup>

Selv om arbejderbevægelsen helst så uagtsomhedsparagraffen udgå af loven, så havde man trods alt ikke nogen interesse i at forsvare stærkt berusede arbejdere. Det var derfor ikke sager som disse tre, der var problemet. Ankesagerne om grov uagtsomhed var som regel mere komplicerede - selv om man dog ikke heraf kan udlede, at kompleksitet var det afgørende ankemotiv, der kan tænkes at have en meget sammensat baggrund.<sup>381</sup> Under alle omstændigheder trådte konfliktstoffet klart frem i ankesagerne, der fik karakter af principalsager, der krævede en eksplicitering af Arbejderforsikringsrådets begrundelse for en afgørelse. Det er i disse sager, at *grænserne* for fortolkningen af loven skal findes.

Fremstillingsformen tilstræber en belysning af tre forskellige dimensioner. *For det første* kan man skelne mellem tre aktører på ’ankesiden’; arbejdsgivere, forsikringselskaber og

---

<sup>379</sup> Beretning fra Arbejderforsikrings-Raadet for Aaret 1919, s. 108.

<sup>380</sup> *Social-Demokraten* 17/9 1906.

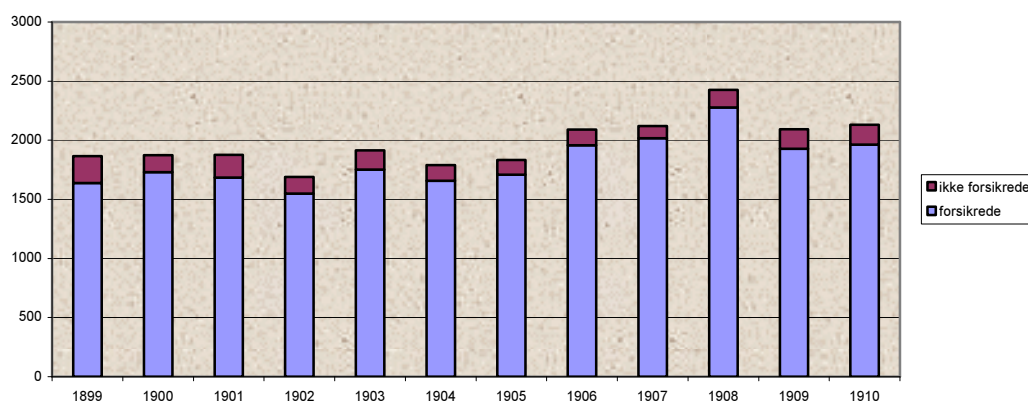
<sup>381</sup> Jeg antager, at simple økonomiske overvejelser i mange tilfælde har været afgørende. På den ene side for fortvivlede arbejdere, der havde mistet indtægtsgrundlaget, og på den anden side for arbejdsgivere, der ønskede at slippe for at betale.

arbejdere. Jeg vil forsøge at indkredse de problemopfattelser, som lovens forvaltning gav anledning til, ud fra den betragtning, at dette virkede tilbage på den videre lovgivningsproces (se især arbejdsgivernes pres for en ændring frem mod 1916). *For det andet* identificeres der nogle tematiske perspektiver. Sagerne kan grupperes under forskellige overskrifter; såsom de rene uagtsomhedssager – herunder spørgsmålet om leg og kådhed -, sager om overtrædelse af forbud fra arbejdsgiver og endelig spørgsmålet om beruselsens betydning for arbejdsulykker. *For det tredje* er der valgt en delvis kronologisk opdeling, hvor navnlig loven fra 1916 er af interesse. Formålet er her at undersøge, om der skete udvikling i forvaltningen af loven over tid

## 11.2. Hvem klagede?

Det store flertal af klagerne i perioden 1899-1916 kom fra utilfredse arbejdsgivere eller forsikringsselskaber. Kun en mindre håndfuld fra arbejderside – og først fra 1908. Navnlig i forsikringens første 2-3 år var der talrige konflikter med selskaberne, der anklagede rådet for lovbrud, ophævelse af begrebet grov uagtsomhed, inddragelse af sygdomme under loven og i det hele taget for at bevæge sig i retning af tysk forvaltningspraksis. I centrum af konflikten to af de store selskaber; *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* og *Nordisk Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898*. I omtrent halvdelen af sagerne var afsenderen en arbejdsgiver, der ikke havde tegnet forsikring. Ulykkesforsikringsloven gav arbejdsgiverne frihed til at vælge enten at tegne forsikring i et af Indenrigsministeriet anerkendt forsikringsselskab eller undlade og således optræde 'selvassurerende'. Det viste sig imidlertid i praksis, at op mod 90 procent af arbejdsgiverne benyttede lejligheden til at tegne en forsikring. Herunder vises forsikringsoplysninger for de industrisager, der anmeldtes for Arbejderforsikringsrådet i perioden 1899-1910:

Figur 19: Forsikringsoplysninger for arbejdsgiverne i industrien 1899-1910



Kilde: Arbejderforsikringsrådets beretninger 1899-1910.

I samme periode omfatter min undersøgelse 40 ankesager, hvoraf 24 kom fra arbejdsgivere, der ikke var forsikrede og således i ankesagerne klart overrepræsenterede i forhold til det samlede antal anmeldelser.

Kritikken fra begge aktørgrupper havde en række fællestræk, derved at Arbejderforsikringsrådets forvaltning blev anklaget for at være for ”arbejdervenlig”. Både forsikringsselskaber og arbejdsgivere var af den opfattelse, at Arbejderforsikringsrådet ikke fortolkede uagtsomhedsparagraffen i overensstemmelse med lovens opdragende og afskrækkende hensigt. Det centrale spørgsmål er nu: Hvordan fortolkede Arbejderforsikringsrådet uagtsomhedsparagraffen og hvilken betydning fik dette?

Det skal bemærkes, at der er stor forskel på, hvor meget materiale, der findes i hver journalmappe, hvilket typisk afspejler konfliktstoffet i sagen. Derfor vil der være sager, der fylder ganske meget og tilsvarende sager, der kun akkurat bliver nævnt.

### **11.3. Ludvig Bramsen som indenrigsminister 1899-1901**

Der kom næppe som nogen overraskelse, at Ludvig Bramsen den 1. april 1898 kunne indtræde som kongevalgt medlem af Arbejderforsikringsrådet, der i høj grad var hans opfindelse. Hans tid i rådet blev dog kortvarig, eftersom han i sommeren 1899 indtrådte i ministeriet Hannibal Sehested og de næste 2 år sad som den minister, der skulle behandle ankesagerne. I denne periode fik han forelagt 13 uagtsomhedssager, og behandlingen af disse sager giver et interessant indblik i, hvordan lovens hovedarkitekt reagerede på rådets afgørelser. Af materialet i ministeriets arkiv fremgår det, at Bramsen personligt ofte var meget involveret i sagerne – og som regel i samråd med sin departementschef N.M.A. Krieger. Jeg har tidligere vist, hvordan Bramsen i dagpengestriden med *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* gav udtryk for en resignerende holdning. I forhold til uagtsomhedsparagraffen kom Bramsen tillige i et decideret modsætningsforhold til Arbejderforsikringsrådet.

En af de første sager, som den nyslåede minister fik forelagt, var sagen om den 28-årige stationsforstander Chr. J. Knudsen, der omkom ved togulykke den 19. juni 1899 nær Øxendrup på Fyn. Knudsen havde foretaget en privat befordring med tog, og ved tilbagevenden til sit arbejde på stationen sprang han af toget, før det var standset helt. Han forfejlede springet og faldt ned på sporerne, hvorefter han blev kørt ihjel af toget. Arbejderforsikringsrådet tilkendte nu enken 3.200 kr. i erstatning plus 50 kr. i begravelseshjælp.<sup>382</sup> Som begrundelse anførtes, at manden måtte betragtes som jernbaneledelsens tilsynsførende og dermed erstatningsberettiget.

*Danske Privatbaners gensidige Ulykkesforsikringsforening*, der forsikrede banens ansatte, ankede den 28. september 1899 afgørelsen til Indenrigsministeriet med den begrundelse, at

---

<sup>382</sup> Hvis erstatning blev tilkendt de efterladte, blev der altid udbetalt 50 kr. i begravelseshjælp. Det vil herefter være underforstået.

ulykken ikke fandt sted under mandens arbejde, da han ikke befandt sig på toget som forstander, men som passager. Forsikringsselskabet hævdede i øvrigt, at der var tale om grov uagtsomhed, "...idet man formener, at det maa betragtes som saadan, at en Person springer af et Lokomotiv i Fart ind mod en Perron, særlig da Afdøde neppe var helt upaavirket af nydte spirituøse Drikkevarer".<sup>383</sup> Allerede dagen efter skrev Ludvig Bramsen en notits om sagen. Han var stemt for en afvisning, da stationsforstanderen efter hans mening ikke faldt i under loven, da stationsforstandere måtte betragtes analoge med arbejdsgivere på deres respektive stationer. Han fortsatte med nogle kryptiske bemærkninger, der giver anledning til at tro, at Bramsen ville undgå konflikt med Arbejderforsikringsrådet om uagtsomhedsbestemmelsen:

"Ved den Afgørelse, at Stationsforstanderne (selve Ordet "Forstander" er i Modsigelse med den uselvstændige Arbejders Begreb) overhovedet ikke ere Arbejdere, komme vi ud over det konkrete Tilfældes mere komplicerede Spørgsmaal om "Driftsulykke" og "grov Uagtsomhed".<sup>384</sup>

Det var slet ikke stationsforstanderens rolle som tilsynsførende, som forsikringsselskabet klagede over, men netop de to forhold, som Bramsen til slut nævnte. Jeg tolker det således, at han mente, at sagen også burde afvises på disse to områder, men valgte et tredje punkt for at undgå at bevæge sig ind på Arbejderforsikringsrådets skønsmæssige område. Krieger indtog det samme synspunkt, at siden Knudsen havde foretaget en 'lystrejse', så var han ikke dækket af loven.

Arbejderforsikringsrådets formand H. N. Hansen skrev nu den 20. november 1899 til Bramsen og understregede følgende: "Mine Betænkeligheder ved Øxendrup-sagens Afgørelse af Hensyn til, at Ulykken ikke er sket ved Mandens Virksomhed, ligger i, at dette ville føre Raadet ind paa helt nye Usikkerheder".<sup>385</sup> I Arbejderforsikringsrådet kom man således til det resultat, at det ikke var holdbart at regne stationsforstandere som lig med arbejdsgivere, da de var lønnet og kunne afskediges af jernbaneledelsen. H. N. Hansen fastholdt således bestemt rådets afgørelse. I Indenrigsministeriet bøjede man sig og stadfæstede afgørelsen, om end det blev understreget, at det ikke skete 'uden store betænkeligheder', hvilket man ikke undlod at gøre opmærksom på i det afsluttende brevkoncept.

Spørgsmålet er imidlertid: Hvorfor fastholdt Bramsen ikke sin første opfattelse af dette ulykkestilfælde? Her var en oplagt mulighed for at vise, hvordan lovens afskrækkende elementer kunne benyttes. Han kunne have argumenteret for, at hér var tale om en arbejder, der havde foretaget en privat befordring og muligvis under påvirkning af alkohol var sprunget af et tog, endnu før det var standset. Man kunne have sendt det signal, at sådan

---

<sup>383</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-10/1899.

<sup>384</sup> *ibid.*

<sup>385</sup> *ibid.*

skulle arbejderne ikke handle. Bramsens problem var, at han næppe var interesseret i at gribe ind i Arbejderforsikringsrådets praksis fra start og dermed undergrave dets legitimitet.

Hvis Bramsen havde håbet, at Arbejderforsikringsrådet ville rette sig ind efter den løftede pegefinger, måtte han snart indse, at et indgreb var nødvendigt. Det skete således i en af de sager, der var blandt de mest omtalte det første år, og den behandles derfor udførligt i det følgende.

### **11.3.1. Marie Hansen og Odense Bomuldsspinderi 1899-1900**

Den 16-årige bomuldsspinderske Marie Hansen arbejdede i 1899 for fabrikant Chr. Mogensen, der ejede Odense Bomuldsspinderi. Hun kom til skade under rengøring af en spindemaskine lørdag den 27. maj 1899. Hun ville aftørre noget olie på maskinen, mens den endnu var i gang. Et stykke twist trak hendes hånd ind i nogle af maskinens tandhjul, som knuste en finger, der efterfølgende måtte amputeres. Hun blev 21. oktober 1899 tilkendt 522 kr., beregnet efter 15 procent invaliditet, samt dagpenge, i alt 580 kr., som Mogensen skulle udrede, da der ikke var tegnet forsikring i noget anerkendt forsikringsselskab. Odense Bomuldsspinderi ankede straks til ministeriet, med den begrundelse, at

”...den af nævnte Arbejderske foretagne Rensning af sin Maskine er sket i Strid med de gældende Værkstedesregler, og at der paa Fabrikken om Lørdagen standses Kl. 5 (de andre Søgndage Kl. 6) for at Arbejderne kunne pudse og rengøre deres Maskiner, uden at Arbejdstiden derved forlænges, hvorimod ommeldte Arbejderske den nævnte Dato rensede sin Maskine allerede Kl. 3, for at kunne forlade Fabrikken Kl. 5.”<sup>386</sup>

Marie Hansen må derfor have foretaget en ulovlig rensning af sin maskine, mens denne var i gang, for at kunne gå tidligere denne lørdag. Odense Bomuldsspinderi oplyste, at det udtrykkeligt var arbejderne forbudt at rense maskinerne under gangen. Til politirapport havde Marie Hansen den 30. maj 1899 desuden forklaret ulykken som forårsaget ved egen uforsigtighed. Fabrikken havde desuden nægtet at anmelde tilfældet, men Marie Hansen må have villet det anderledes, da det alligevel blev anmeldt til Arbejderforsikringsrådet – men først den 3. oktober 1899. Arbejderforsikringsrådet fastholdt sin afgørelse og understregede i sin redegørelse fra den 8. november 1899:

”Om det nu end med Rette kan lægges tilskadekomne til Last, at hun har overtraadt det hende givne Tilhold om ikke at pudse Maskinen, medens den var i Gang, regnes den af hende udviste Adfærd ved Pudsningen ikke med Rette at kunne betegnes som grov Uagtsomhed og Raadet tillader sig derfor at indstille til det høje Ministerium, at det tilkendegives Andrageren, at det maa have sit Forblivende ved den af Raadet truffene Afgørelse”.<sup>387</sup>

---

<sup>386</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-12/1899

<sup>387</sup> ibid.

Det var imidlertid klart opfattelsen i ministeriet, at dette tilfælde skulle afvises, og det blev i løbet af november 1899 diskuteret, om tilfældet eventuelt kunne afvises ud fra maskinbeskyttelseslovens §5, der påbød:

”...at Rensning af Akselledninger og Maskiner under Gangen kun maa foretages, for saa vidt det kan ske uden Borttagelse af de anbragte Beskyttelsesmidler, eller uden at Arbejdernes Klæder komme i Berøring med de løbende Dele af Maskinen, hvorhos det tilføjes, at saadanne Arbejder ikke maa udføres af Kvinder”.<sup>388</sup>

Ifølge samme lovs §20 var det imidlertid arbejdsgiverens ansvar at sørge for, at kvinder ikke blev sat til at rense kørende maskiner. Krieger mente, at det afgørende måtte være, om Mogensen havde gjort nok for at overholde dette. Ministeriet forlangte nu et forhør, hvor det skulle undersøges, hvordan dette forbud var givet og desuden skulle det klarlægges, om ledelsen på Odense Bomuldsspinderi havde sørget for, at det blev overholdt. Besvarelsen af disse to spørgsmål ville blive afgørende for placeringen af ansvaret.

En politiassistent indfandt sig den 23. december 1899 på Odense Bomuldsspinderi, hvor han afhørte nogle af virksomhedens tilsynsførende. Her kunne den engelske fabriksbestyrer mr. Lawton fortælle, at det var de ansatte forbudt at aftørre maskiner under gangen, men at dette jævnligt skete. Hver gang det blev opdaget, blev det dog påtalt af de tilsynsførende. Arbejderforsikringsrådet var imidlertid stærkt utilfreds med denne ensidighed, hvor kun ledelsens repræsentanter var blevet afhørt, og rådet tog initiativ til et nyt forhør, hvor også fabrikkens arbejdere skulle have mulighed for at udtale sig på spørgsmålet om, hvorvidt et forbud var blevet effektueret på ’behørig vis’.

Den 13. januar 1900 blev dette forhør afholdt på Odense Tinghus. Både Marie Hansen og to andre arbejderpiger blev her afhørt. Deres vidneudsagn gav indtryk af, at det var almindelig arbejdsgang på fabrikken at rense maskinerne, mens de kørte. I øvrigt blev det oplyst, at fabrikkens rutiner lærte man af ældre arbejdere, og der blev ikke gjort meget fra ledelsens side for at informere om diverse sikkerhedsregler. Denne beskrivelse af oplæring på Mogensens fabrik er kendt også fra diverse tekstilarbejders erindringer, eksempelvis væver Christian Nielsen, der som 18-årig i februar 1895 kom i lære på Mogensens fabrik. I senere nedskrevne erindringer huskede Nielsen det således: ”Vedrørende antagelse af Arbejdere var Reglen den, at en Arbejder eller Arbejderske fik lov til at oplære en Søn eller Datter eller ogsaa et andet Familiemedlem eller bekendt”.<sup>389</sup> Under denne læretid blev der for akkordarbejdere ikke udbetalt løn, men arbejderne kunne således gøre familie og bekendte en tjeneste, og fabrikken slap for at involvere sig i oplæringen. Men det betød, at oplæringen kunne antage en ret sporadisk karakter. En af de andre afhørte piger – den 16-årige Elinor Rosenlund - var blevet oplært af den selv samme Marie Hansen, men havde ikke

---

<sup>388</sup> Maskinbeskyttelsesloven af 12. april 1889, §5.

<sup>389</sup> *Chr. Nielsens erindringer*, s. 8

hørt noget om, hvilke faremomenter, arbejdet indebar. Pigerne huskede desuden, at det først var *efter* 27. maj 1899, at der blev der hængt advarselsplakater op på fabrikken.

Nu blev fabriksbestyrer Lawton, igen udspurgt. Lawton hævdede, at han havde forbudt arbejderne at rengøre maskinerne, mens de kørte, men måtte dog indrømme, at det først var efter den 27. maj 1899, at der blev hængt trykte advarselsplakater op rundt omkring på fabrikken. Lawtons assistent Jens Petersen, der dagligt førte tilsyn med spindemaskinernes stand, hævdede ligeledes, at et forbud var udstedt. Han rettede ind imellem på arbejderne, hvis de ikke overholdt det, men han kunne dog ikke huske, om han direkte til Marie Hansen havde påtalt det. Han forklarede i øvrigt om ulykkestilfældet, at det var sket under aftørring af en plade, der skærmede for nogle tandhjul. Petersen kunne ikke forstå, hvordan Marie Hansen kunne få fingrene ind under pladen og i kontakt med disse tandhjul: ”Pladen vil under ordinære Forhold uden nogen Fare kunde afviskes selv om Maskinen er i Gang, naar man iagttager almindelig Forsigtighed; den bliver afpudset hver Lørdag efter at Maskinerne er stoppede, men ellers er det ganske uforholdent at røre den. ...”<sup>390</sup> De tre piger afviste dog Petersens forklaring og fastholdt, at det var almindeligt, at maskinerne blev støvet af løbende.

Under dette forhør den 13. januar 1900 kom der dog oplysninger frem, der svækkede Mogensens sag. Tekstilarbejdernes Fagforening i Odense var i mellemtiden gået ind i sagen, og formanden Chr. Hansen besøgte den 8. december 1899 virksomheden sammen med en journalist fra *Fyns Social-Demokrat*. Hansen berettede senere samme dag i et brev til formanden for Dansk Tekstilarbejderforbund, J. J. Møller:

”Ved Undersøgelsen i Dag udtalte flere af Fabrikkens Arbejdere og Mestrene turde ikke benægte det, at det samme Arbejde blev udført af næsten alle Arbejdere, mens Maskinerne var i Gang. Ja, Direktør Mogensen og Mestrene fremhævede endogsaa, at Maskinerne udenfor de lukkede Dele blev børstet og pudset 3 a 4 Gange dagligt uden at Maskinerne blev standset af den Grund og dette skete altsaa med Direktørens Billigelse...i det hele taget er hele denne Pudsehistorie meget vanskelig at forstaa, da den delvis er tilladt og delvis forbudt”.<sup>391</sup>

Efter forhøret den 13. januar stod det klart, at Marie Hansen havde gjort som alle de andre piger på fabrikken – i øvrigt alt for unge mente Chr. Hansen -, og ledelsen havde set igennem fingre med det. Det kan i parentes oplyses, at Odense Bomuldsspinderi omkring år 1900 beskæftigede ca. 200 arbejdere, hvor cirka 70 procent var kvinder.<sup>392</sup>

Den dommer, der forestod forhøret i politiretten, ønskede yderligere oplysninger om sagen og foranstaltede endnu et forhør. Den 17. januar 1900 blev der således afholdt forhør i selve spindehallen på Odense Bomuldsspinderi. Her kom der interessante nye oplysninger

---

<sup>390</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-12/1899

<sup>391</sup> *ibid.*

<sup>392</sup> Hans Chr. Johansen, Per Boje & Anders Monrad Møller (1983), s. 97.



frem. Arbejderen Carl Nielsen havde været tilstede i fabrikken den pågældende 27. maj 1899, da ulykken skete. Mens han forbandt Marie Hansen fortalte hun, *at hun havde løftet det låg, der var over tandhjulene for at rense maskinen*. Dette ville klart have været i strid med maskinbeskyttelsesloven, der udtrykkelig forbød, at arbejdere generelt fjernede beskyttelsesdæksler og lignende under maskinernes gang. Dette var dog ikke i overensstemmelse med den forklaring, som Chr. Hansen havde fået af ledelsen i december 1899, hvor der ikke var blevet talt om, at Marie Hansen skulle have fjernet noget dæksel. Undersøgelsen havde derimod vist, at spindemaskinen, hvor Marie Hansen arbejdede, *slet ikke havde tilstrækkelig afskærmning*. Chr. Hansen skrev til forbundet i København – der i øvrigt den 12. december 1899 sendte brevet videre til A. Gustavsen i Arbejderforsikringsrådet:

”Ulykken forefaldt paa et Sted, hvor to smaa Hjul griber ind i hinanden. Det ene af disse Hjul er slet ikke dækket, hvorimod en Jærnplade dækker en Del af det andet, dog er der her fuldstændig aabent, hvor de to Hjuls Tænder mødes. Pigen har altsaa ikke begyndt at pudse nogen af de tildækkede Maskindele; dette blev i dag afklaret i Overværelse af Hr. Direktør Mogensen. Jeg beder dig lægge Mærke til dette, da Hr. Mogensen hidtil ikke har vidst bedre og muligvis har gjort Ministeren Forestillinger ud fra denne Forudsætning.”<sup>393</sup>

Chr. Hansen mente således, at fabrikant Mogensen slet ikke var klar over, at det rent faktisk var ham, der muligvis havde brudt maskinbeskyttelsesloven. Noget tyder på, at Mogensen herefter tog affære. Da en inspektør fra Fabriksinspektoratet inspicerede fabrikken i starten af januar 1900 var tandhjulene imidlertid forsvarligt dækket af jernplader.<sup>394</sup>

For ministeriet stod det efterhånden klart, at afvisning af erstatningskrav som følge af overtrædelse af arbejdsgivers forbud ikke kunne opretholdes. Der var ganske enkelt for overvældende beviser på, at fabrikken ikke havde gjort nok for at oplyse arbejderne. Derfor blev det målet at få pigen til at indrømme, at hun har løftet låget. Krieger mente, at pigen havde talt usandt, eftersom hun under forhørene i januar 1900 nægtede at have løftet noget låg på maskinen. Krieger skrev i referat: ”Det synes ganske ufatteligt, at Dommeren ikke har holdt Tilskadekomne til Ilden...”.<sup>395</sup> Hvis man bare havde fået Marie Hansen til at indrømme, at hun havde pillet låget af, ville sagen være klar. Redegørelsen sluttede nærmest i en ærgerlig tone: ”Er derfor den af Tilskadekomne udførte Handling ikke stridende mod Maskinbeskyttelsesloven, ses det formentlig ikke, at man kan andet end stadfæste Raadets Kendelse”.<sup>396</sup> Ministeriet indstillede nu til et sidste forhør, udelukkende med formål at få

---

<sup>393</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-12/1899

<sup>394</sup> *ibid.* Det kan på den ene side tolkes således, at man blot havde glemt at sætte dækslet på, efter at Marie Hansen i maj havde taget det af og først kom i tanke om det ved Chr. Hansens besøg. Det kan på den anden side tolkes således, *at dækslet formentlig også manglede den 27. maj 1899.*

<sup>395</sup> *ibid.*

<sup>396</sup> *ibid.*

Marie Hansen til at indrømme dette. I slutningen af marts blev afholdt endog *flere* politiforhør. Det lykkedes dog ikke at få Marie Hansen til at indrømme, at hun skulle have fjernet noget låg på spindemaskinen.

Arbejderforsikringsrådet fastholdt igennem hele forløbet, at der ikke var tale om grov uagtsomhed – heller ikke selv om pigen rent faktisk havde overtrådt reglerne. Herfra lagde man vægt på, *at ulykken skete under driften og ikke afveg fra den gængse arbejdsgang på fabrikken*, hvilket også de mange forhør til fulde havde vist. Efter Arbejderforsikringsrådets opfattelse var skyldsspørgsmålet ikke det vigtigste, selv om man indrømmede, at den udviste adfærd afspejlede nogen uforsigtighed. Her kunne Arbejderforsikringsrådet desuden støtte sig til 1890'ernes politiske debatter om begrebet grov uagtsomhed, hvor det ofte blev fremhævet af prominente folk som I.C. Christensen, Ludvig Bramsen og især Hugo Hørring, at hvad der var almindelig adfærd for det pågældende fag næppe kunne regnes som grov uagtsomhed.

Disse udtalelser, der i sin tid skulle berolige de kritiske socialdemokrater, var nu øjensynligt - da Ludvig Bramsen var blevet indenrigsminister - ikke møntet på et tilfælde som det foreliggende. Ministeriet anså klart Marie Hansens adfærd som grov uagtsomhed. Men når de samme ledende politikere havde lagt spørgsmålet om fortolkningen af begrebet i hænderne på Arbejderforsikringsrådet, så var det på den anden side svært efterfølgende at underkende Arbejderforsikringsrådets skønsmæssige beføjelser.

Derfor anstrengte ministeriet sig for at afvise sagen ud fra en anden lovgivning, og den 5. maj 1900 faldt den endelige afgørelse efter Maskinbeskyttelseslovens §5, hvorefter "... Rensning og Eftersyn af Maskiner under Gangen ikke maa udføres af Kvinder ...".<sup>397</sup> Arbejderforsikringsrådet blev nu bedt om at meddele pigen, at hun intet kunne få. Selvom Bramsens afgørelse ikke nævnte ordet uagtsomhed, var det reelt rådets fortolkning, der blev underkendt, eftersom rådet mente, at overtrædelse af forbud ikke i sig selv er nok til at afvise erstatning.

Ministeriets afgørelse havde dog - efter min vurdering - den svaghed, at det ifølge maskinbeskyttelseslovens §20 var arbejdsgiverens ansvar at sørge for, at kvinder ikke blev sat til det nævnte arbejde. De mange forhør havde imidlertid afsløret en særdeles mangelfuld oplysning af arbejderne, og det blev da også som argument for at afvise sagen taget af bordet af embedsmændene i starten af marts 1900. Krieger var nu kommet til den konklusion, at der ikke var grundlag til at afvise sagen. På trods af det valgte Bramsen ikke desto mindre at omstøde kendelsen. I 'Øxendrupsagen' fra efteråret 1899 valgte Bramsen at stadfæste og udtrykke betænkelighed, *men i Marie Hansens sag måtte lovens moralske og præventive formål statueres*. Pigen blev således fanget i magtkampen mellem Arbejderforsikringsrådet og Indenrigsministeriet. Bramsen mente, at rådet efterhånden var gået over stregen i sin fortolkning af loven.

---

<sup>397</sup> *ibid.*

Afgørelsen påkaldte sig en del opmærksomhed i pressen, ikke mindst da der var tale om en af de første ankesager overhovedet. Et par uger efter Bramsens afgørelse kunne man i *Social-Demokraten* læse følgende:

”Den ministerielle Afgørelse er egnet til at fremkalde Forbavselse. Arbejdsgiveren fritages for at betale Erstatning til den Tilskadekomne, fordi han ikke har haft Ret til at beskæftige hende ved den nævnte Maskinpasning. Herefter maa kvindelige Arbejdere passe dobbelt paa, at de ikke foretager Arbejde, der er i Strid med Maskinloven af 1889. Thi det bliver dem selv, ikke Arbejdsgiveren, det gaar ud over, endogsaa i den Grad, at de mister Retten til Erstatning”.<sup>398</sup>

Her blev der givet udtryk for, at det var arbejdsgivernes ansvar at overholde maskinbeskyttelsesloven. Nogle dage senere trykte avisen en udtalelse fra Dansk Tekstilarbejderforbund. Odense Bomuldsspinderi blev anklaget for at sætte sine kvindelige ansatte til forbudt arbejde, og ansvaret påhvilede dermed de ansvarlige tilsynsførende og arbejdsgiveren. Ministerens kendelse blev opfattet som afsløring af et ’smuthul’ i ulykkesforsikringsloven:

”Hvis denne Afgørelse skal staa fast, saa kan de Fabrikanter, der for Billighedens Skyld beskæftiger Kvinder, tage sig Ulykkesforsikringsloven let, da er denne Lov strandet og vil i Fremtiden kun være et Brag. Skulle dette vise sig, da bliver det vor Tur at værne om den Ret, som det uden Tvivl var Lovgiverens Hensigt at hjemle den tilskadekomne Arbejder. Den vil vi ikke lade os fravriste hverken af griske Fabrikanter eller svage Ministre, og i saa Fald maa vi nægte at udføre slige lovstridige Arbejder”.<sup>399</sup>

Der lød endvidere en hård kritik af arbejdsgivere, der forlangte, at arbejdere holdt deres maskiner rene, samtidig med at de pressede arbejderne til at forcere arbejdet, så rengøring ikke kunne foretages med mindre maskinerne kørte. I *Fyns Social-Demokrat* blev der lagt vægt på, at ministeriets afgørelse nu ville gøre det lettere for arbejdsgivere at slippe uden om erstatning, ved blot at anklage arbejdere for grov uagtsomhed.<sup>400</sup>

Debatten om denne sag afspejlede forskellige synspunkter i to spørgsmål; skyldspørgsmålet og spørgsmålet om arbejdsgiverens sociale ansvar. Arbejderforsikringsrådet mente ganske vist, at Marie Hansen selv i nogen grad var skyld i ulykken, men det afgørende var, om hun havde foretaget en handling, der *afveg fra hvad der var almindeligt på fabrikken*, og det fandt man ikke anledning til at hævde. Heller ikke selv om hun havde trodset et forbud, hvilket ikke spillede nogen rolle i den oprindelige afgørelse.

Dette stred imod hvad Ludvig Bramsen ofte havde fremsagt i Folketinget frem mod 1898. Ulykkesforsikringsloven skabte en nyt ret for arbejderne ved de hændelige ulykker, altså de tilfælde hvor der ikke kunne konstateres skyld hos nogen af parterne. Men i Marie Hansens

---

<sup>398</sup> *Social-Demokraten* 22/5-1900. Se også en skarp kritik i dagbladet *København* 23/5 1900.

<sup>399</sup> *Social-Demokraten* 1/6-1900.

<sup>400</sup> *Fyns Social-Demokrat* 22. maj 1900.

tilfælde kunne skylden delvis placeres hos hende selv, og derfor faldt det i Bramsens øjne ikke overraskende udenfor loven.

Det giver anledning til at spørge, om Arbejderforsikringsrådet gik ud over lovens beføjelser. Der kan svares både ja og nej. På den ene side havde Bramsen sat en skarp grænse mellem selvforskyldte og hændelige ulykker, men på den anden side fremkom en række udtalelser i Folketinget, der pegede i retning af, at det ikke var meningen at straffe enhver uagtsomhed. *Under alle omstændigheder afslørede denne sag, hvor Bramsen mente, at grænsen gik mellem selvforskyldt og uforskyldt ulykke.*

Marie Hansens sag blotlagde desuden en problemstilling vedrørende arbejdsgivernes opfattelse af det sociale ansvar. Under forhøret den 13. januar 1900 fortalte Marie Hansen om perioden efter ulykkestilfældet:

”Hun var arbejdsudygtig i ca. 7 Uger, men fik i den Tid af Fabrikken 8 Kr. om Ugen, og blev efter at være helbredet, paany taget i Tjeneste. Fingeren er amputeret, men det passerede hindrer ikke i væsentlig Grad hendes Arbejde paa Fabrikken”.<sup>401</sup>

Denne beskrivelse var overensstemmende med, hvad vi ellers ved om de patriarkalske arbejdsgiveres håndtering af et ulykkestilfælde. Den gode arbejdsgiver tog sig af sine arbejdere og lod dem komme tilbage på fabrikken, når de var helbredt. Samtidig må vi i denne sag konstatere, at Mogensen ikke havde forsikret sine arbejdere og først den 3. oktober 1899 – over 4 måneder efter - anmeldtes tilfældet til Arbejderforsikringsrådet. Mogensen var ikke interesseret i at få myndighederne blandet ind i sagen. Baggrunden for at Marie Hansen alligevel fik sagen bragt for Arbejderforsikringsrådet kan ikke spores, men vi ved fra andre sager, at arbejderne af den lokale fagforening eller socialdemokratiske partiforening havde fået oplysninger om loven, som de færreste arbejdere formentlig kendte i detaljer.

Under alle omstændigheder faldt Arbejderforsikringsrådets afgørelse Mogensen for brystet. Her fik han støtte i den borgerlige presse. Den 27. juni 1900 udkom *Nationaltidende* med en kommentar til afgørelsen, eftersom der efter bladets mening i visse dele af pressen var fremkommet urimelige beskyldninger mod arbejdsgiveren og ministeren. Avisen understregede Mogensens som den gode ’bonus pater’:

”Han har frivillig ydet Pigen enhver Bistand, som de humaneste Hensyn kunde kræve, og efter endt Sygebehandling er hun paany tagen i Arbejde. Men en Forpligtelse til at betale hende extra kunde Hr. Mogensen ikke indrømme, at han havde, og heri gav Ministeriet altsaa Medhold til Trods for Forsikringsraadets Kendelse. Formentlig maa det indrømmes af Alle, naar de faa Besked om Sagens Sammenhæng, at Retten ved denne Lejlighed var paa Arbejdsgiverens Side, men fuldstændig forspildt af Arbejdersken”.<sup>402</sup>

---

<sup>401</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-12/1899.

<sup>402</sup> *Nationaltidende* 27/5 1900.

Mogensen havde handlet som den gode socialt ansvarlige arbejdsgiver. Marie Hansen havde under sit sygefravær modtaget 50-60 kr. og genantaget på fabrikken. At en myndighed som Arbejderforsikringsrådet derudover skulle fastsætte en erstatning på 580,- kr. blev opfattet som helt urimeligt.<sup>403</sup>

Ulykkesforsikringen greb her ind i de sociale og patriarkalske relationer mellem arbejder og arbejdsgiver på arbejdsmarkedet. Det skal imidlertid ikke overses, at der formentlig også var en mere konkret økonomisk årsag til, at en ikke-forsikret arbejdsgiver som Mogensen mødte Arbejderforsikringsrådet med kraftig modstand. Hvis arbejdsgiveren havde overtrådt maskinbeskyttelsesloven, kunne han idømmes en bøde – op gennem 1890'erne typisk svingende mellem 10 og 50 kr.<sup>404</sup> Ulykkesforsikringslovens erstatninger var i sammenligning langt større!

Der blev ivrigt gjort brug af politiforhør i denne sag, og noget tyder på, at dette redskab blev brugt i en magtkamp, hvor Arbejderforsikringsrådet på den ene side anvendte det for at få oplysninger om arbejdsgangen på fabrikken og desuden lagde vægt på, at man også gav arbejdere lejlighed til at udtale sig i sagen. På den anden side brugte Indenrigsministeriet forhør til dels at få afklaret karakteren af et forbud og dels som et forsøg på at 'afsløre' Marie Hansens 'løgne'. Men sagen viser også, at det ikke i dette tilfælde blev disse forhør, der afgjorde sagen, der i så fald skulle være faldet ud til arbejderskens fordel. I stedet blev Ludvig Bramsens egen personlige vurdering det afgørende.

Samtidig med at sagen fra Odense stod på, fandt et lignende ulykkestilfælde sted på Damprebslageriet Jacob Holm & Sønner i København i januar 1900. Den 15-årige Mathilde Blankensteiner fik under aftørring af olie på en spindemaskine to fingre beskadiget. Heller ikke her så Arbejderforsikringsrådet anledning til at statuere grov uagtsomhed, men i kølvandet på ministeriets afgørelse af sagen fra Odense ankede *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* den 2. juli 1900. Begrundelsen var, at pigen under sit arbejde ikke havde overholdt maskinbeskyttelsesloven af 1889. Ulykken skyldtes pigens grove uagtsomhed,

”... idet hun i Strid med Maskinbeskyttelseslovens §4 og 5 har pudset Maskinen, medens denne var i Gang og for at kunne gøre dette fjernet Beskyttelsesmidlerne, og det maa

---

<sup>403</sup> Det er i øvrigt interessant, at Mogensen her optrådte som en – i vore dages perspektiv - vel hård arbejdsgiver. I skildringer af det industrielle miljø i Odense omkring århundredeskiftet finder man ellers, at det var hans kompagnon fra 1902, fabrikant Harry Dessau, der var en af de hårde negle blandt tekstilfabrikanterne i Odense, navnlig på grund af Dessaus modstand mod fagbevægelsen, se Per Boje & Nielsen (1985), s. 45ff. En forhenværende væver huskede, at Dessau 'gik helt amok', da arbejderne i 1897 afgav strejkevarsel efter resultatløse lønforhandlinger med Dessau. Han svarede med lock-out og startede herefter en agitation for arbejdsgiversammenslutning mod arbejdernes krav, Odense Stadsarkiv: *R. Madsens erindringer*, s. 14. At Mogensen har fået et mere arbejdsvenligt eftermæle skyldes formentlig, at han ikke havde de samme konflikter med fagforeningerne som Dessau. Synet på arbejdsgivere i litteraturen er netop ofte farvet af disse konflikter.

<sup>404</sup> Se eksempelvis *Beretning om Fabrikstilsynets Virksomhed 1900-1901*, s. 13.

bemærkes, at hun selv mundtlig har indrømmet overfor Fabriksbestyrer Olsen, at hun vidste, at hun handlede mod Forskrifterne”.<sup>405</sup>

*Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* henviste i øvrigt til, at Fabriksinspektoratet den 5. april 1900 havde givet følgende vurdering af sagen: ”Udelukkende grov Uforsigtighed synes at være Aarsag til Ulykken”.<sup>406</sup> Fabriksbestyrer A. J. Olsen havde desuden i en erklæring fra 31. maj vurderet, at pigen havde handlet uforsigtigt.

Arbejderforsikringsrådet afleverede den 26. juli 1900 en redegørelse, hvor man for det første gjorde opmærksom på, at dette arbejde *ikke* kunne henføres under maskinbeskyttelseslovens §5, da der ikke var tale om decideret ’rensning’ af maskinen men derimod almindelig daglig ’aftørring’. Sammenlignet med foregående sag er det dog værd at bemærke, at når Mathilde Blankensteiner utvivlsomt havde fjernet et dæksel, - hvilket var tvivlsomt i Marie Hansens tilfælde – burde dette ikke desto mindre var *mere* i strid med maskinbeskyttelsesloven end Marie Hansens handlinger. I lyset af Bramsens afgørelse et par måneder tidligere forventede forsikringsselskabet naturligvis en lignende afgørelse her. De to sager havde i øvrigt en række fællestræk. Der var tale om unge piger, der arbejdede ved spindemaskiner. De havde begge rengjort maskinerne under gangen, og begge skulle åbenbart have været klar over, at det var en dumdristig handling at foretage.

Arbejderforsikringsrådet benyttede nu som argument for at fastholde afgørelsen, at den omtalte fabriksbestyrer Olsen i skadesanmeldelsen fra 29. januar 1900 – to dage efter ulykken – havde skrevet: ”Der foreligger ingen Grund til antage, at hun ved Forsæt eller grov Uagtsomhed selv er Skyld i Ulykken”.<sup>407</sup> Her blev der lagt mere vægt på den umiddelbare vurdering fra Olsen, end den forklaring han nogle måneder senere afgav.

Arbejderforsikringsrådet undlod heller ikke at gøre opmærksom på, at afgørelsen var foretaget i *enstemmighed*, det vil sige med arbejdsgiverrepræsentanternes tilslutning. Det skal bemærkes i relation til Olsens oplysninger i skadesanmeldelsen, at Jacob Holm & Sønner netop *havde* tegnet forsikring, hvorimod fabrikant Mogensen *ikke havde* tegnet forsikring, hvilket kunne påvirke arbejdsgivers fremstilling af sagen.

Det kan ikke efterspores, præcis hvad Indenrigsministeriet i denne sag lagde til grund for en stadfæstelse af Arbejderforsikringsrådets afgørelse, men under alle omstændigheder måtte forsikringsselskabet indse, at Marie Hansens sag ikke havde fået Arbejderforsikringsrådet på andre tanker.<sup>408</sup> Det kan have spillet en rolle i ministeriet, at hvis man omstødte denne slags

---

<sup>405</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-20/1900

<sup>406</sup> *ibid.*

<sup>407</sup> *ibid.*

<sup>408</sup> Det hindrede dog ikke *Nordisk Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898* at forsøge i 1905. Sagen angik en 15-årig dreng, der var blevet tilkendt erstatning på 675,- kr. efter et ulykkestilfælde på en fabrik, hvor han ville lægge en rem på en roterende remskive og vred sin arm rundt, hvorved den beskadigedes ret kraftigt. Forsikringsselskabet krævede erstatningskravet afvist, da det ifølge maskinbeskyttelseslovens §4 var forbudt børn under 16 år at lægge remme på roterende remskiver. Arbejderforsikringsrådet svarede, at det var

sager med få måneders mellemrum, ville det virke undergravende for den tillid, som man ønskede at bygge op omkring ulykkesforsikringens administration. Det kunne desuden tænkes at medføre en strøm af ankesager, hvis ministeriet kom til at fremstå som eftergivende.

Allerede på dette tidspunkt af analysen kan der ikke desto mindre stilles spørgsmålstegn ved, om ministeriet var i stand til at kontrollere og påvirke forvaltningen og sikre, at 'lovens ånd' fulgtes, hvilket var hensigten med denne ordning. Allerede i 1888 havde daværende indenrigsminister Ingerslev givet følgende begrundelse for ministeriet som ankeinstans: "Herved gives der ogsaa denne Minister Lejlighed til at øve Indflydelse paa de almindelige Regler, som gennem Anstaltens Virksomhed efterhaanden maa uddannes som grundlag for Skjønnethet...".<sup>409</sup>

Det er imidlertid min vurdering, at Bramsen i Marie Hansens sag vandt en 'pyrrhos-sejr'. Han havde formentlig ventet, at denne afgørelse ville påvirke fortolkningen af lovgivningen fremover. Resultatet blev nærmest det modsatte. Arbejderforsikringsrådet gik derimod yderligere i offensiven for at forsvare arbejdere overfor anklager om grov uagtsomhed.

### 11.3.2. Arbejdsgiverens forbud

Eftersom stadig flere sager berørte spørgsmålet om forbud mod bestemte handlinger, fandt Arbejderforsikringsrådet det nødvendigt at markere en principiel stillingtagen over for ministeriet. Det skete i en sag om den 18-årige teglværksarbejder Frantz Nyblom, der den 16. maj 1900 mistede det yderste led af to fingre, da han ville fjerne nogle lerklumper fra en roterende valse på Knabstrup Teglværk. Arbejderforsikringsrådet tilkendte ham 13. juli 180 kr. i erstatning. *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* ankede sagen og påstod, at der var tale om grov uagtsomhed. Arbejderne havde fået forbud mod at benytte hænderne til dette arbejde og skulle i stedet bruge en træstang, der stod ved maskinen. Sagen gav anledning til følgende udtalelse fra Arbejderforsikringsrådet:

"Der skal efter Raadets Formening, rent principielt set, høre meget til for at nægte en Arbejder, der under sit lovlige Arbejde foretager en Uforsigtighed, hvorved han kommer til Skade, den Forsikring, som Loven af 1898 har villet yde ham. Det har ikke været Lovens Hensigt paa denne Maade at ramme ham, og der vilde derfor let gøres Uret mod ham, hvis denne paagældende Lovbestemmelse i større Udstrækning bragtes til Anvendelse ... Det er endvidere ikke nok til at gøre en saadan Handling til "grov Uagtsomhed", at den forbydes af Arbejdsgiveren. Et saadant Forbud kan det være rigtigt af Arbejdsgiveren at udstede for derved at skærpe Arbejdernes Agtpaagivenhed, og et saadant Forbuds Existens kan skærpe Arbejdernes Ansvar. Men om grov Uagtsomhed i den her paagældende Lovs Forstand – hensynsløs Tilsidesættelse af de simpleste

---

arbejdsgivers ansvar at påse, at dette overholdes, og denne havde intet gjort i den retning, hvilket ministeriet godkendte, Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journalnr. 1295-27/1905.

<sup>409</sup> Rigsdagstidende 1888-1889, Tillæg A, sp. 1632. Det skal i parentes bemærkes, at efter dette gamle forslag var afgørelserne i hænderne på en statsforsikringsanstalt og ikke et korporativt Arbejderforsikringsråd, men ministeriets rolle kan antages at være den samme overfor afgørelserne.

Fordringer til Omhu for Liv og lemmer – er tilstede eller ej, maa væsentlig bedømmes af selve den foretagne Handlings Karakter, om denne er af den nævnte Art eller ej, og et udstedt Forbud imod en vis Handling gør ikke denne i og for sig til grov Uagtsomhed”.<sup>410</sup>

Arbejderforsikringsrådet bevægede sig i retning af den opfattelse, at man skulle skærpe arbejdsgivernes pligt til at sørge for, at forbuddet ikke bare var *udstedt*, men også *overholdt*. Indenrigsministeriet stadfæstede afgørelsen den 6. august 1900, og det kan ved første øjekast virke besynderligt, at Bramsen på denne måde reelt gik imod hans tidligere ide om den disciplinerende effekt, der lå i truslen af truslen om erstatningsbortfald.

Jeg vil pege på to årsager til ministeriets godkendelse. For det første var der i arbejdsgiverens anmeldelse af ulykken givet indtryk af, at der ikke var udvist grov uagtsomhed. Det var først efter, at forsikringsselskabet var gået ind i sagen, at denne anklage var blevet fremsat. Arbejderforsikringsrådet kritiserede tillige forsikringsselskabet for forsøg på at påvirke sagens fremstilling i en bestemt retning. Som i sagen om Mathilde Blankensteiner vægtede det som regel tungt, hvis en arbejdsgiver decideret afviste, at der var tale om grov uagtsomhed.

For det andet viste det sig, at teglværket slog advarselsplakater op, *da det viste sig, at Nybloms ulykkestilfælde blev anerkendt som erstatningsberettiget*. Teglværkets ledelse kunne nu berette, at arbejderne i større udstrækning overholdt forbuddet end tidligere. Det vil sige, at Nybloms ulykkestilfælde, da det blev anerkendt som erstatningsberettiget, virkede som et incitament for teglværkets ledelse til at forbedre arbejdssikkerheden. En tendens, som også sagen om Marie Hansen fra Odense havde vist.<sup>411</sup> Denne praksis blev stærkt kritiseret af såvel arbejdsgivere som forsikringsselskaber, der lagde vægt på, at det afgørende var udstedelse af forbud. Den forebyggende virkning, som dette ulykkestilfælde havde på teglværket, havde muligvis gjort indtryk på Bramsen, der anså netop ulykkesforebyggelse som lovens generelt fremmeste formål.

### 11.3.3. 'Den sociale fred'

I de tilfælde, hvor arbejdsgiveren havde tegnet forsikring, var det ikke længere en direkte konflikt mellem arbejder og arbejdsgiver. I flertallet af sager forholdt de forsikrede arbejdsgivere sig ofte neutrale, og i det omfang de blev indkaldt til at vidne ved politiforhør, var der sjældent tale om nogen aggressiv stilling over for arbejderne. I den forstand havde lovgivningen utvivlsomt virket som en dæmper på sociale konflikter. Der er indtil nu omtalt to tilfælde, hvor *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* anklagede arbejdere for grov

---

<sup>410</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-24/1900

<sup>411</sup> Se også et andet eksempel: Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-16/1902. I denne sag havde en pige fået sin hånd beskadiget i en dejvalse på en kagefabrik. Arbejdsgiveren hævdede, at det var arbejderne forbudt at nærme sig valsen med fingrene, men under efterfølgende forhør viste det sig, at arbejderne på fabrikken jævnligt benyttede fingrene til at fjerne dej fra valsen. To andre piger kunne desuden berette, at det først var efter dette ulykkestilfælde, at der var udstedt et forbud.



uagtsomhed, men hvor Arbejderforsikringsrådet lagde vægt på, at arbejdsgiveren havde givet den modsatte oplysning i skadesanmeldelsen – hvilket i høj grad blev afgørende. Jeg kan nævne en tredje sag.

Arbejdsmand Francois Hoffmann fik den 3. februar 1900 to fingre knust i en pladepressemaskine på virksomheden Carl Lund Fabriker, der havde sine arbejdere forsikret hos netop *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring*. Den 16. maj 1900 tilkendte Arbejderforsikringsrådet manden 960 kr. Denne afgørelse ankede forsikringsselskabet med den begrundelse, at arbejderen havde stukket sin hånd i maskinen, mens denne kørte. Arbejderforsikringsrådet måtte imidlertid kraftigt afvise selskabets indvendinger. Ulykken skyldtes et uheld, hvor arbejderen måtte reagere hurtigt for at fjerne noget ødelagt materiale fra maskinen men ikke hurtigt nok fik hånden til sig igen. Handlingen var foretaget i arbejdets interesse og kunne under ingen omstændigheder betragtes som uagtsomhed, og det blev tillige understreget, at arbejdsgiveren selv havde givet andre oplysninger: ”Hans Arbejdsgiver har da heller ikke fundet Anledning til at betegne hans Adfærd som grov Uagtsomhed”.<sup>412</sup> Indenrigsministeriet fandt i sin afgørelse den 27. juni 1900 netop af denne årsag heller ingen anledning til at ændre afgørelsen.

Endelig vil jeg fremdrage en sag, hvor en forsikret arbejdsgiver først anklagede en arbejder for grov uagtsomhed, men siden ændrede forklaring. Den 29. september 1899 kom den 15-årige lærling Marinus Poulsen til skade på maskinsnedkeriet Valhøj i Valby. Han pådrog sig adskillige alvorlige brud på den ene arm, der blev klemte af drivremmen på en høvlemaskine. Han mistede vedvarende førligheden i armen, hvilket Arbejderforsikringsrådet i maj 1900 takserede til 80 procent invaliditet og tilkendte drengen erstatning på 1680 kr. *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring* ankede med henvisning til, at lærlingen havde udvist grov uagtsomhed, og her henviste man især til skadesanmeldelsen fra oktober 1899, hvor drengens arbejdsgiver, snedkermester Hans Pedersen, havde skrevet: ”Ulykken skete ved hans egen grove Uforsigtighed”.<sup>413</sup> Pedersen hævdede, at maskinen var forsvarligt skærmet af, hvilket også et efterfølgende maskintilsyn havde vist. Men Hans Pedersen ændrede imidlertid forklaring i juni 1900, idet han

”... blev meget overrasket ved at erfare at Forsikringsselskabet paa denne min Skrivelse støttede en Paastand om, at Skadelidte ved den udviste Uagtsomhed havde tabt sin Ret til Erstatning. Meningen med min Erklæring var nemlig den og ingen anden; at der fra min Side ikke forelaa nogen Uforsigtighed men at Maskinernes Opstilling og Gang var saaledes, at der ingen Ulykke kunde hænde, naar Vedkommende Arbejdere anvendte tilbørighed”.<sup>414</sup>

---

<sup>412</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-14/1900.

<sup>413</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-15/1900.

<sup>414</sup> *ibid.*

Hans Pedersen syntes nok, at drengen havde handlet uforsigtigt men ikke i en grad, så han burde fratages erstatning. Arbejdsgiveren mente desuden, at Arbejderforsikringsrådet havde for vane at tage lempeligt på sådanne sager. Forklaringen på de ændrede signaler må således være, at Hans Pedersen i starten frygtede at blive gjort ansvarlig, men da han opdagede, at striden i stedet udspillede sig mellem forsikringsselskabet og Arbejderforsikringsrådet, og at hans udsagn i skadesanmeldelsen muligvis kunne få afgørende betydning, ændrede han sin forklaring.

Hans Pedersens adfærd var ikke et enestående tilfælde. Det skete flere gange, at arbejdsgivere, der havde forsikret sine arbejdere, støttede deres sag, eftersom det åbenbart gik op for dem, at de ikke selv blev gjort ansvarlige. Når en arbejdsgiver havde tegnet forsikring, forventede han en ydelse. Fra arbejdsgivers synspunkt var det en investering i den sociale fred på arbejdspladsen. De nævnte sager afspejler det forhold, at forsikringen flyttede en konflikt fra et niveau til et andet, fra fabriksgulv til forvaltning.

#### **11.3.4. Arbejderforsikringsrådets fortolkning af §1**

Spørgsmålet er, om Arbejderforsikringsrådet med sine ret selvstændige fortolkninger reelt tilsidesatte lovens uagtsomhedsparagraf. Arbejderforsikringsrådet var under alle omstændigheder ikke sen til at udnytte sin fortolkningsmagt. I juli 1900 udkom beretning for året 1899, hvori rådets opfattelse blev slået ganske klart fast:

”Der har i Raadet været Enighed om, at Begrebet ’grov Uagtsomhed’ ikke bør opfattes alt for strængt i denne Forbindelse. Dette stemmer med de Loven forud gaaende Forhandlinger. Ved Afgørelsen af det enkelte Tilfælde vil ogsaa stedse gøre sig gældende, dels Hensynet til, at der i Fabrikerne ofte arbejdes med stor Hurtighed, saa at det vilde være urigtigt at stille altfor store Krav til den Forsigtighed, som bør iagttages, dels at det vanemæssige Arbejde giver en saadan Øvelse i Udførelsen, at Gerninger som for andre kunne synes i høj Grad farlige, ikke stille sig saaledes for den paagældende Arbejder”.<sup>415</sup>

Ikke overraskende blev det understreget, at fortolkningen var i overensstemmelse med lovens tilblivelseshistorie. Formuleringen afspejlede i høj grad Arbejderforsikringsrådets delikate balancegang, hvor man eksempelvis citerede Hugo Hørring for i februar 1897 at udtale, at hvad der var vanlig og rutinemæssig adfærd i de pågældende fag skulle tages i betragtning ved en vurdering af grov uagtsomhed. Arbejderforsikringsrådet nævnte dog *ikke* noget om, at Hørring umiddelbart forinden udtalte, at overtrædelse af forbud fra arbejderens side *klart* ville være at betragte som grov uagtsomhed. Det overrasker ikke, når man ser på Arbejderforsikringsrådets fortolkning af karakteren af forbud. For Arbejderforsikringsrådet var det desuden en afgørende betragtning, om en handling var udført i arbejdets interesse. I så fald var det ikke grov uagtsomhed, uanset hvor dumdristig handlingen var.

---

<sup>415</sup> Beretning fra Arbejderforsikrings-Raadet for Aaret 1899, s. 12.

Det fik skibsværftet B & W at føle i en sag, hvor kvartermanden O. Rønnow mistede et ben ved en alvorlig ulykke den 4. september 1900.<sup>416</sup> Rønnow sprang op på en høvlemaskine for at vise en anden arbejder, hvorledes nogle stykker jern skulle skæres. Herved gled han, og maskinen savede hans ben af ved låret. Den 17. september afgjorde rådet, at dette tilfælde hørte under arbejdsgiverens erstatningsansvar, hvilket faldt bestyrelsen for B&W kraftigt for brystet, og den rettede et skarpt angreb på Arbejderforsikringsrådets afgørelse, eftersom kvartermanden havde udvist særdeles grov uagtsomhed, og adfærden kunne udelukkende betegnes som udslag af "... Sorgløshed og Dumdristighed, der, som nævnt, hos en Tilsynsførende maa siges at være dobbelt uforsvarlig".<sup>417</sup> Indenrigsministeriet blev anmodet om på det kraftigste at afvise dette forsikringskrav, og man advarede om de grænseløse følger af rådets afgørelser, der ville pålægge erhvervslivet urimelige byrder og fratage arbejderen en hver spore til at udvise ansvarlighed. Bestyrelsen kunne til belysning af problemets omfang oplyse, at der siden 1884 havde eksisteret en ulykkesforsikringsfond på virksomheden:

"Denne Fond, i hvilken ogsaa Arbejderne havde Repræsentanter siddende – en af dem sidder nu i Arbejderforsikrings-Raadet – har i de forløbende 16 Aar, trods meget kulante Erstatninger, i Gennemsnit kun udbetalt ca. 6500 Kr. om Aaret, medens vi, siden Loven af 7. Januar 1898 traadte i Kraft og til Dato, have betalt over 30,000 Kr. i Erstatninger, trods det, at vort Arbejderantal svarer til, hvad det gennemsnitligt har været i de 10 sidste Aar. Det er derfor af den alvorligste Betydning for vort Selskab, at nævnte Lovs Rammer ikke udvides ved at der paaføres os yderligere Byrder".<sup>418</sup>

Loven havde på dette tidspunkt virket i knap 2 år og havde således efter selskabets oplysninger bidraget til mere end en fordobling af virksomhedens udgifter til erstatninger. Da B&W ved skadesanmeldelsen havde rettet anklage mod den forulykkede for at have udvist grov uagtsomhed, havde flere af Arbejderforsikringsrådets medlemmer foretaget en inspektion af arbejdsstedet, hvorefter man fastslog, at ulykken nok var forårsaget ved nogen uforsigtighed, men det afgørende i sagen var, at kvartermanden "... ved sin Handlemaade havde troet at have virket fremmende paa Arbejdet ...".<sup>419</sup> Det blev en ledetråd for Arbejderforsikringsrådet. Såfremt en handling var sket i arbejdets interesse eller med intention om at fremme arbejdet, var det ikke grov uagtsomhed.<sup>420</sup>

---

<sup>416</sup> En kvartermand var en underordnet arbejdsformand, Niels Jul Nielsen (2002) s. 138.

<sup>417</sup> RA, Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-28/1900.

<sup>418</sup> Ibid.

<sup>419</sup> Ibid.

<sup>420</sup> *Beretning fra Arbejderforsikrings-Raadet for Aaret 1899*, s. 12. En lignende sag fandt i 1904 sin afslutning. Den 20. oktober 1903 kom bagersvend J. Kirketerp alvorligt til skade med hånden under arbejde for bagermester Hans Baumann i Lyngby. Svenden var beskæftiget med karæltning, og han ville ved endt æltning og tømning af karret fjerne en mindre klump dej, der sad i karret. Han kom herved for tæt på en roterende snegl, der forårsagede en så voldsom beskadigelse hånden, at den efterfølgende måtte amputeres. Arbejderforsikringsrådet anerkendte tilfældet og pålagde Baumann at betale 3600 kr. i erstatning. Baumann hævdede, at der var tale om uhyre grov uagtsomhed, eftersom dejsneglen roterede, da Kirketerp stak hånden derind, men rådet og ministeriet svarede, at Kirketerp blot havde foretaget en handling, der absolut var i 'arbejdets interesse', Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, sag nr. 1295-5/1904.

Det kom næppe som nogen overraskelse, at arbejdsgivere og forsikringsselskaber var kritiske. De havde en økonomisk interesse i, at praksis blev strammere. Noget andet var det, om rådet havde *tilsidesat* lovens principielle grundlag. Det rejser spørgsmålet: Hvordan opfattede Arbejderforsikringsrådet uagtsomhedsparagraffens *formål*. I sommeren 1901 udkom beretning over år 1900, og heri fandt rådet lejlighed til at gøre følgende betragtninger:

”Det kan til den ene Side ikke nægtes, at naar man yder Erstatning for alle Ulykkestilfælde undtagen dem, som den tilskadekomne forsætlig har forvoldt, er der en Fare til Stede for, at en saadan Lovgivning avler Mangel paa Omsigt og Sorgløshed overfor de farefulde Forhold, selvom Erstatningen ikke fuldt dækker det lidte Tab i Arbejdsevne, og dette er ogsaa den Betragtning, som væsentlig anføres, for at beholde Bestemmelsen om grov Uagtsomhed som berøvende Erstatning.

Paa den anden Side fremhæves det, at grov Uagtsomhed dog ikke begaas for at faa Erstatning, at Industrien derhos nu kræver saa anstrængende og saa indviklede Arbejdsforhold, at en uforsigtig Handling fra en Arbejders Side ikke let af udenforstaaende bør stemples som grov Uagtsomhed. Det erkendes endvidere, at ”grov Uagtsomhed” er et saa vagt og vanskelig bestemmeligt, at dets Optagelse i en Lov vil give Anledning til Stridigheder, hvorved det gode Forhold mellem Arbejdsgiver og Arbejder let kan lide Skaar – det var netop paa dette Skær, den tyske ”Haftspflichtsgesetz” af 1871 strandede. Endelig er det altid tvivlsomt, om Berøvelsen af Erstatningskrav er den rette Maade at straffe grov Uagtsomhed paa, hvilket navnlig bliver meget tvivlsomt, naar man staar overfor en omkommen Arbejders efterladte”.<sup>421</sup>

Første del af citatet udtrykker det typiske moralske argument for loven. Den sidste del derimod afspejler i væsentlig grad, hvad der efterhånden skulle blive Arbejderforsikringsrådets reelle holdning. *Paragraffen ville formentlig ikke virke efter hensigten*. På dette tidlige tidspunkt var der således allerede ved at ske et skred i Arbejderforsikringsrådets opfattelse. En bevægelse i retning af at betragte arbejdsulykker som en *social* risiko i højere grad end en *individuel* risiko.

Det moderne industriarbejde havde ændret arbejdslivet, således at man dels ikke som arbejder kunne overskue arbejdsprocessen i detaljer, og dels som udenforstående ikke burde dømme arbejderne for hårdt. Arbejderforsikringsrådet betragtede derfor arbejdsulykkens årsag som irrelevant så længe det foregik *under arbejde* eller i *arbejdets interesse*.

Men for arkitekterne bag 1898-loven spillede ulykkens indhold af personlig skyld en rolle. Man ønskede netop at påvirke arbejderne adfærd *under arbejdet*. Arbejderforsikringsrådet kunne med nogen ret hævde, at politikerne ved lovens tilblivelse havde pointeret, at det kunne komme på tale at vurdere, hvad der var normaladfærd inden for et bestemt fag, og at en mindre uforsigtighed ikke skulle medføre, at erstatning blev nægtet. Men som Bramsen havde pointeret under forhandlingerne i 1895 (og ført igennem i ’Odense-sagen’ i 1899-1900), så skulle den nye ret for arbejderne kun gælde, hvor skyld

---

<sup>421</sup> Beretning fra Arbejderforsikrings-Raadet over Aaret 1900, s. 22-23

ikke kunne placeres. Det var en forståelse af skyldsspørgsmålet, som Arbejderforsikringsrådet ved sin forvaltning af loven meget tidligt rent faktisk underminerede. Som historieprofessor Anson Rabinbach har formuleret det, så havde en social risikoforståelse følgende betydning for begreberne om skyld og ansvar:

”It followed that if risks and responsibility were both social in nature, then certain legal conceptions which still defined risk and responsibility in terms of contracts, negligence, and individual liability were obsolete”.<sup>422</sup>

En opfattelse af risikoen ved moderne industriarbejde som grundlæggende social måtte medføre en forandring af traditionelle retslige spørgsmål om skyld og ansvar. Men på den anden side var loven fra 1898 vedtaget i en socialpolitisk ånd, hvor spørgsmål om moral og værdighed havde betydning for vurderingen af individets handlinger.

Der var især et område, hvor *den almindelige moralske vurdering* kom i et synligt modsætningsforhold til en *social risikoforståelse* - spørgsmålet om forholdet mellem alkohol og arbejdsulykker.

#### 11.4. Drikfældige arbejdere

Det skete jævnligt, at en uagtsomhedsanklage blev ledsaget eller ligefrem begrundet i en beskyldning om, at arbejderen havde været beruset i ulykkesøjeblikket eller i øvrigt var af drikfældig natur. Det forekommer ikke særlig overraskende, eftersom indtagelse af alkohol var en ganske udbredt daglig foreteelse på danske arbejdspladser omkring år 1900. Der findes ingen systematiske undersøgelser af arbejderbefolkningens alkoholforbrug *under* arbejde, men Georg Nørregaard anfører, at forbruget steg voldsomt i 1870'erne med indførelsen af bayersk øl for derefter at toppe i 1880'erne.<sup>423</sup> Herefter begyndte afholdsforeningerne og også læger at udbrede budskabet om drikkeriets skadelige virkninger, samtidig med de første skridt blev taget til at begrænse alkoholindtagelse på arbejdspladserne.<sup>424</sup>

Drikfældigheden blev af tidens moralprædikanter i stigende grad opfattet som en trussel mod den sociale orden i samfundet. Som Wingender har påvist, så var drikfældigheden et væsentligt parameter i udgrænsningen af de uværdige til modtagelse af alderdoms-understøttelse.<sup>425</sup> I starten af 1900-tallet skelnede man mellem den akutte og den kroniske alkoholisme, på samme måde som socialdemokraten Henning Jensen i 1890 havde talt om forskellen mellem den arbejder, der en sjælden gang 'fik sig en rus', og så den egentlige drukkenbolt. Problemet var, at hvor den grove akutte alkoholisme - som i tilfældet med den

---

<sup>422</sup> Anson Rabinbach (1996), s. 48.

<sup>423</sup> Der blev derimod i 1880'erne og 1890'erne – blandt andre af Harald Westergaard og Th. Sørensen – fortaget adskillige undersøgelser af alkoholismens indflydelse på levedygtigheden generelt i samfundet. Dette havde givet anledning til nedsættelse af præmier for afholdsfolk i relation til sygekasser og livsforsikring.

<sup>424</sup> Georg Nørregaard (1943), s. 351-355.

<sup>425</sup> Nete Balslev Wingender (1994), s. 98-99, 117ff.

tidligere omtalte asfalteringsarbejder – gjorde det forholdsvis enkelt at konstatere en sammenhæng mellem alkoholpåvirkning og ulykke, så var det sværere for den ’beruselsesvante’ drukkenbolt. Grænsen mellem de to begreber var naturligvis flydende, men interessante spørgsmål i denne forbindelse er, hvordan Arbejderforsikringsrådet i praksis vurderede betydningen af alkoholindtagelse.

Arbejderforsikringsrådet tog allerede i beretningen over 1900 stilling til problemstillingen vedrørende den *kroniske* alkoholisme. Det fastslog, at

”...den almindelige moralske Dom, som med større eller mindre Ret rammer de af denne Sygdom lidende Personer, kan der ikke med nogen Hjemmel i Loven tildeles Indflydelse paa de under Raadet henhørende Afgørelser. Overalt, hvor Døden eller en blivende Invaliditet hos en af Alkoholisme lidende Person maa siges at være forvoldet ved et under Loven hørende Ulykkestilfælde, er Erstatningsberettigelsen derfor af Raadet anset for at være indtraadt efter de sædvanlige Regler, uanset om, ved siden af Ulykkestilfældet, denne forud bestaaende Tilstand har haft en vis Andel i det indtraadte Tilfælde”.<sup>426</sup>

Desuden blev det understreget, at de komplikationer, der efterfølgende optrådte hos kroniske alkoholister heller ingen indflydelse kunne få på erstatningsspørgsmålet. Det viste sig ofte, at legemsbeskadigelser hos drikfældige personer kunne udløse udbrud af delirium tremens, som kunne få en negativ virkning for helbredelsen. Selv ubetydelige skader kunne få dødelig udgang.

Den første ankesag om kronisk alkoholisme havnede på ministerens bord først på sommeren 1900. Havnearbejder Jacob Jensen Jacobsen pådrog sig en hudafskrabning den 6. maj ved arbejde på Københavns Toldbod. Der gik efterfølgende betændelse såret, og Jacobsen døde den 15 maj 1900. Da Arbejderforsikringsrådet herefter tildelte erstatning til enken, ankede forsikringsselskabet *Ocean* med den begrundelse, at manden var kronisk alkoholiker og desuden, at hans mangelfulde pleje af såret var et tegn på en uforsigtig opførsel. Med andre ord var det forkert, hvis selskabet skulle dække en skade, der først og fremmest skyldtes mandens alkoholisme. Arbejderforsikringsrådets svar var, at man ikke af den grund kunne anse døden som selvforskyldt: ”Det afgørende maa være, at det maa anses for konstateret, at det afdøde overgaaede Ulykkestilfælde har sat den Række Aarsager i Bevægelse, som førte til Døden ...”.<sup>427</sup> Indenrigsministeriet godkendte denne afgørelse den 1. august 1900 august, hvilket blev mødt med forundring, blandt andet i *Arbejdsgiveren*, hvor der lød en stærk kritik af, at man lod alkoholikers ulykkestilfælde, der udelukkende skyldes deres ’drukkenskab’, være dækket af loven.<sup>428</sup> Indenrigsminister Ludvig Bramsen havde siden maj 1900, hvor han omstødte Arbejderforsikringsrådets kendelse sagen fra

---

<sup>426</sup> Beretning fra Arbejderforsikrings-Raadet over Aaret 1900, s. 49.

<sup>427</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-19/1900.

<sup>428</sup> *Arbejdsgiveren* 4/8 1900.

Odense Bomuldsspinderi indtaget en mere tilbagetrukket rolle i sagerne. Da han forlod ministerstolen den 25. juli 1901 kom han næppe til at savne disse ankesager.

Han nåede derfor heller ikke som indenrigsminister at tage stilling til den første ankesag, der handlede om den anden form for beruselse – den akutte alkoholisme. Den landede først på ministerbordet i oktober 1901. Det drejede sig om murersvend Ferdinand Halle, der 2. juledag 1900 kom til skade under arbejde for murermester N. Rasmussen. Ulykken havde ikke medført en blivende, kun en forbigående nedsættelse af arbejdsevnen, så der skulle udbetales dagpenge fra udløbet af 13. uge efter ulykken. N. Rasmussen havde i anmeldelsen skrevet, at Halle havde været beruset i ulykkesøjeblikket, og derfor havde Arbejderforsikringsrådet – før sagen blev en ankesag – indkaldt til forhør, hvor Halles arbejdskolleger kunne berette, "... at tilskadekomne daglig nød en del Spiritus, men dog ikke i større Maal, end at han var i Stand til at passe sit Arbejde, samt at han den Dag, da Ulykken skete, ikke frembød Tegn paa, at han havde nydt mere Spiritus end sædvanligt".<sup>429</sup>

Sagen blev behandlet *ordinært* på et møde i Arbejderforsikringsrådet den 8. august 1901. Forhandlingsprotokollen herfra berettede sjældent om de nærmere begrundelser for afgørelserne, men for Halles sag kan man læse: "Da Tilfældet efter de foreliggende Oplysninger om de Forhold, hvorunder det er foregaaet, ikke kan anses for bevirket ved grov Uagtsomhed fra tilskadekomnes Side, selv om nogen Beruselse har været til Stede, kommer Forholdet ind under Loven".<sup>430</sup> Sagen har formentlig påkaldt sig ekstra opmærksomhed, da samme N. Rasmussen var arbejdsgivermedlem i Arbejderforsikringsrådet. Hvordan han direkte forholdt sig vides ikke, men *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring*, hvor Rasmussen havde forsikring, ankede sagen. Halle var faldet ned fra en stige og brækkede derved sit venstre ben. Dette anså forsikringsselskabet i høj grad for grov uagtsomhed fra arbejderens side - navnlig idet arbejdet foregik på stiger og stilladser. Lige siden arbejderkommissionens betænkning fra 1887 var det flere gange blevet fremhævet, at hvis fulde folk arbejdede på stilladser og lignende, så måtte det regnes som grov uagtsomhed.

Arbejderforsikringsrådet hævdede nu, at beruselsen ikke var skyld i ulykken, der var forårsaget derved, at han hændeligt var gledet på en stige. Denne sag gav anledning til følgende principielle vurdering af den akutte beruselse: "Men selv om nogen større Beruselse havde været til Stede, er der dog derfra et langt Skridt til at sige, at der begaas en Uagtsomhed blot ved under de Forhold at gaa paa Arbejde."<sup>431</sup> Der skulle således en anseelig beruselse til, før uagtsomhedsparagraffen ville kunne bringes i anvendelse. Desuden pegede sagen i retning af, at det i så fald var arbejdsgiveren der skulle bevise dette. Fravær af stærke beviser kunne i realiteten komme arbejderen til gode.

Således i en sag, hvor en arbejdsmand ved Hadsund-Aalborg banen omkom tidligt om morgenen den 24. juli 1901 ved overkørsel af tog. Togføreren havde forklaret, at han for sent

---

<sup>429</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-26/1901.

<sup>430</sup> Arbejdsskadestyrelsen: *Arbejderforsikringsrådets forhandlingsprotokol, bd. II, 8/8 1901.*

<sup>431</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-26/1901.

havde set manden ligge ved siden af skinnerne, og da toget kørte forbi, blev han ramt hårdt i hovedet og døde på stedet. Enken blev tilkendt erstatning, hvilket blev anket. Entreprenør ved banearbejdet, A. P. Gunnerson, anførte, at det under sagen var kommet frem, at den pågældende arbejder var stærkt drikfældig og sandsynligvis havde været meget beruset den pågældende morgen – hustruen havde set han gå hjemmefra nærmest med brændevinsflasken for munden -, og han havde derfor gjort sig skyldig i grov uagtsomhed.

Alle spekulationer om, hvorvidt han var spirituspåvirket eller ej eller var blevet ramt af et anfald af epilepsi, som han også led af, kunne dog for Arbejderforsikringsrådet ikke fjerne det faktum, at

”...en ved Arbejde paa Banestrækningen beskæftiget Arbejder er bleven overrasket og overkørt af det passerende Tog. Dette Forhold vil man ikke kunne unddrage fra Loven af 1898, med mindre stærke Data i modsat Retning maatte føre Ansaret over paa den forulykkede selv, og dette er her ikke Tilfældet”.<sup>432</sup>

I ministeriet henholdt sig til rådets argumentation og stadfæstede kendelsen, der betød, at det påhvilede arbejdsgiveren eller forsikringsselskabet at føre bevis for, at den tilskadekomne havde været beruset. Tvivlen kom her afgjort arbejderen til gode.

Disse sager dannede en meget klar præcedens for Arbejderforsikringsrådets afgørelser frem til 1916.<sup>433</sup> Hvorfor var der den markante forskel mellem Arbejderforsikringsrådets vurdering af beruselse og alkoholisme og den tilsvarende moralske dom over drikfældige personer inden for andre socialpolitiske områder, som eksempelvis alderdomsforsørgelsen?

Umiddelbart synes forklaringen at være den, at det første angik *erstatning* efter *arbejdsskade*, hvor det andet angik *statslig forsørgelse*, når en person *ikke længere kunne arbejde*. Der kan således siges at være tale om en væsensforskel mellem de to områder. Men disse betragtninger kan efter min mening ikke forklare, hvorfor Arbejderforsikringsrådet gik *så* lempeligt til værks, som det var tilfældet. Man kunne eksempelvis i Ferdinand Halles sag have statueret et eksempel, hvilket efter min vurdering tilmed ville have været mere i

---

<sup>432</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-17/1902.

<sup>433</sup> se tilsvarende sager: Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-34/1902, 1295-5/1904, 1295-16/1906, 1295-6/1909, 1295-49/1909, 1295-32/1914, 1295-94/1914. Her er der tale om sager både om delirium tremens og regulær fuldskab. I alle tilfælde opretholdes erstatningskrav på enten arbejdsgiver eller forsikringsselskab uden nævneværdige indvendinger fra ministeriet. Det sidste tilfælde før 1916-loven trådte i kraft viser på det kraftigste, hvor langt rådet var parat til at gå. Sømanden Janus Sørensen forsvandt fra et skib på vej til Oslo natten mellem den 27. og 28. april 1916. Manden, der var kendt som alkoholiker, var den pågældende aften efter Arbejderforsikringsrådets oplysninger synligt beruset, og man antog, at han var faldet overbord og betragtede det som en driftsulykke. *Danske Skibsrederes gensidige Forsikringsforening* klagede nu over, at selskabet skulle betale 2800 kr. til sømandens enke, når manden havde været meget stærkt beruset i ulykkesøjeblikket. Men for Arbejderforsikringsrådet var det afgørende, at der ikke havde været nogen vidner, som havde set, hvordan han faldt over bord. Man kunne derfor ikke *bevise*, at det *utvivlsomt* skyldtes alkohol, og ministeriet tilsluttede sig dette, og enken fik sin erstatning, Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-21/1917. Igen et vidnesbyrd om, at i alkoholspørgsmål kom tvivlen ofte arbejderen til gode – indtil videre!



overensstemmelse med lovens 'ånd' – tilmed et tilfælde, der havde stor lighed med arbejderkommissionens vurdering af, hvornår fuldskab burde medføre erstatningens bortfald.

Jeg vil pege på en yderligere forklaring, der angår selve den forvaltningsmæssige rationalitet. Embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet var af den opfattelse, at afgørelserne skulle baseres på *saglige* skøn frem for *moralsk dømmende* kriterier. Det krævede en nøje granskning af de enkelte tilfælde at få fastslået med sikkerhed, hvad der i et givent tilfælde har forårsaget en ulykke.

*Dansk Forsikrings-Tidende* bragte i løbet af marts 1908 en længere artikelserie om forholdet mellem ulykker og alkoholisme. Trods al sund fornuft tilsagde, at der var en sammenhæng mellem alkohol og agtpågivenhed, opstod der ifølge forfatteren – som ikke kan spores - ikke desto mindre problemer, hvis man gik et skridt videre og ville vise *hvordan* sammenhængen var:

”Men, som sagt, fremhæves det stadig med Styrke, at det er forbundet med store Vanskeligheder at paavise Drikfældighed som den utvivlsomme Aarsag til Ulykker. Ganske vist er det jo ikke saa svært at paavise akut Alkoholisme, ligefrem Fuldskab; men med Hensyn til Ulykker under Arbejdet har netop de ingen nævneværdig Betydning, fordi tydeligvis fulde Personer vil blive vist bort fra de fleste Arbejdspladser; ja i nogle Fag er det jo i Tyskland ligefrem paabudt, at de skal vises bort. Af en langt Større Betydning, men ogsaa vanskeligere at faa statistisk Rede paa, er Tilfældene af kronisk Alkoholisme, D.v.s. Hang til stærke Drikke; sædvanemæssig overdreven Nydelse af Alkohol. Thi dels frembyder saadanne Tilfælde som oftest faa ydre Kriterier at dømme efter, og i hvert enkelt Tilfælde, hvor jo hyppigt flere Aarsager virker sammen, kræver det en meget indgaaende Undersøgelse at paavise, at det har været Misbrug af Alkohol, der har været den egentlig virkende Grund”.<sup>434</sup>

Jeg opfatter dette som meget dækkende for den opfattelse, der også fandtes blandt embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet. For at afvise et tilfælde krævedes der fuldstændig sikker viden om, at alkoholismen utvivlsomt havde været hovedårsag til ulykken. Løse antagelser og forlydender fra andre arbejdere og arbejdsgivere om en mulig eller sandsynlig sammenhæng kunne ikke være det afgørende.

Og her finder vi en væsentlig forklaring på, hvorfor det efter 1916-loven blev muligt at gribe ind i erstatningsret ved *delvis* årsagssammenhæng. Som jeg viste i afhandlingens II. del, så var det på foranledning af især Arbejderforsikringsrådets arbejdsgivere og læger, at dette indførtes – og det var direkte vendt mod embedsmændenes hang til grundige undersøgelser.

---

<sup>434</sup> *Dansk Forsikrings-Tidende*, 28/3 1908.

### 11.5. Et forsikringsselskab fik medhold

Den 25. juli 1901 måtte Ludvig Bramsen som følge af Systemskiftet overdrage Indenrigsministeriet til Venstrereformpartiets Enevold Sørensen. Bramsen skrev senere samme dag i sin dagbog:

”Jeg har afleveret i dag kl. 3 til indenrigsminister Enevold Sørensen, det var ren komedie, han var flad og flov, kunde intet sige til embedsmændene, som åbenbart til en begyndelse anse ham for et rigtigt fæ, hvad jeg imidlertid ikke gjør, men det maa alligevel være drøjt at faa en indenrigsminister, der er s a a blank som han”.<sup>435</sup>

Enevold Sørensen overtog ministeriet på et tidspunkt, hvor ministeriet indtog en tilbagetrukket rolle i ankesagerne, men hvor striden mellem Arbejderforsikringsrådet og især forsikringsselskaberne var særlig hård. Dertil kom, at arbejdsgiverne i Arbejderforsikringsrådet var ved at miste tilliden til embedsmændene i kontoret. Følgende sag illustrerer den kølige atmosfære i disse år.

Den 39-årige Carl Berg kom til skade den 14. februar 1901 på et træskæreri i Nørresundby. Han fik hånden i klemme, da han ville aftørre dele af en dampmaskine, således at han pådrog sig meget kraftig beskadigelse af hånden, der førtes ind i de bevægelige dele. Arbejderforsikringsrådet erklærede Berg for 60 procent invalid og tildelte ham 2700 kr., som selskabet *Schweizisk Ulykkesforsikrings Aktieselskab* skulle udrede. Selskabets agent i Danmark, grosserer August Borgen, ankede sagen og understregede, at et efterfølgende forhør havde vist, at Berg havde fået påbud om ikke at aftørre maskinen, mens den kørte, og han var ligeledes blevet advaret derom af andre arbejdere på arbejdspladsen:

”Trods disse Forbud og Advarsler har Berg alligevel fundet sig foranlediget til at foretage den farlige Aftørring af Maskinen medens denne var i Gang, og hvis det ikke kan siges, at han derved har gjort sig skyldig i ”grov Uagtsomhed”, saa ved jeg ikke, hvad der egentlig skal forstaas ved ”grov Uagtsomhed” hvorom Loven udtrykkeligt taler”.<sup>436</sup>

I stærke vendinger anklagede August Borgen manden for sin ’grænseløse tankeløshed’ og Arbejderforsikringsrådet for at have fortolket loven ganske forkert og vilkårligt over for forsikringsselskaberne. Arbejderforsikringsrådet fastholdt imidlertid sin afgørelse, men det blev oplyst, at *arbejdsgivermedlemmerne i rådet havde stemt for at nægte erstatning*, netop med henvisning til at det var gjort gældende overfor Berg, at handlingen var farlig:

---

<sup>435</sup> Cf. Bo Bramsen (1968) s. 191. Dette citat siger noget om, hvordan de oftest konservative embedsmænd kunne opfatte det dog ventede og uundgåelige politiske skifte. Med Venstrereformpartiet ved magten trådte ’bønderne’ ind i ’kongens råd’.

<sup>436</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-21/1901.

”De formene, dels at den Handling som er foretaget, maa betegnes som grov Uagtsomhed. Dels forekommer det dem, at den tilskadekomne har været saaledes advaret saavel af Bach som af andre, at han alene selv maa bære Ansvar for sin uforsvarlige Handling. De kunde ikke erkende, at slig Aftørring af i Gang værende Maskiner ofte finder Sted, og i alt Fald formener de, at det vilde være urigtigt at bære over med denne Handlings Foretagelse og saaledes yderligere bidrage til at fremme Arbejdernes Ligegyldighed i saa Henseende”<sup>437</sup>.

Der var således ikke enighed på dette punkt, men Arbejderforsikringsrådets flertal hævdede dog imidlertid, at der *ikke* var gjort *tilstrækkeligt* for at advare om farligheden ved aftørringen af maskinen. Desuden havde Carl Berg foretaget handlingen i den tro, at han fremmede arbejdsgangen. Sagen viste imidlertid, at direktør R. Helweg og murermester N. Rasmussen var bekymrede for det signal, man sendte ved at godkende overtrædelse af forbud.

Det var dog en bestemt form for arbejdsulykker, der endeligt ledte til at den ’blanke’ Enevold Sørensen forsøgte at sætte en stopper for Arbejderforsikringsrådets embedsmænd. Det handlede om jernbanearbejderes skik med at benytte tog til befordring i forbindelse med arbejde. Det lyder ikke så dramatisk, hvis ikke det var fordi, at mange arbejdere til syne-ladende sprang på toget i farten – eller i hvert fald ved nedsat fart. Den første af denne slags sager, der blev gjort til genstand for en klage, angik arbejdsmanden Rasmus Hansen, der omkom under arbejde for entreprenørerne Hoffmann, Hansen & Co. Efter endt frokostpause den 14. maj 1900 var Rasmus Hansen med tog på vej tilbage til arbejdspladsen og ville springe af, førend toget var helt standset. Men han forfejlede sit spring og blev kørt ihjel af toget. En måned senere besluttede Arbejderforsikringsrådet at tilkende Hansens enke 3200 kr., hvilket forsikringsselskabet *Folket* var utilfreds med. Selskabets sagfører N.H. Bache ankede sagen den 19. juni. Her gjorde man gældende, at Rasmus Hansen havde udvist endog meget høj grad af grov uagtsomhed. Endvidere overvejede Bache den principielle betydning af kendelsen:

”Bliver Raadets Kendelse i det foreliggende Tilfælde stadfæstet, vil ogsaa hermed Begrebet ’grov Uagtsomhed’ reelt være udslettet paa Ulykkesforsikringslovens Omraade. Thi der kan praktisk set ikke godt tænkes nogen grovere Grad af Uagtsomhed end her udvist. Men da vil ogsaa de under Lovens Tilblivelse stærkt fremhævede, vægtige Grunde til Indføjelsen af de citerede Ord faktisk være eluderede, hvad der vil kunne faa saare betænkelige Konsekvenser”<sup>438</sup>.

Arbejderforsikringsrådet svarede skarpt igen. Man erkendte, at det var forbundet med stor fare at springe af et tog, der ikke stod stille, men grunden til, at tilfældet isoleret set ikke kunne medføre bortfald af erstatning, var følgende:

---

<sup>437</sup> *ibid.*

<sup>438</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, sag nr. 1295-15-1901.

”At det af Forulykkede foretagne Spring var forbundet med en vis Fare, er ubestrideligt; men naar det tages i Betragtning, at Toget kørte med ringe Fart og var ved at standse, formener Raadet, at man ikke med Føje kan paastaa, at der fra Forulykkedes Side er udvist grov Uagtsomhed.

Spring fra en Vogn, der er i Gang, enten en almindelig Vogn, en Sporvogn eller en Jærnbanevogn, er en saa dagligdags og almindelig Gerning – især for Funktionærer – at det, selvom at det nok saa meget betegnes som uforsigtigt, aldrig vilde kunne gaa at betegne dette som en grov Uagtsomhed, der, naar Ulykke skete, medførte Tab af Erstatning efter Lov af 7. Januar 1898.”<sup>439</sup>

Der blev lagt vægt på den proces, som var normalt for den type af arbejdere, mere end den uforsigtighed, som arbejderen utvivlsomt ifølge rådet havde udvist. Det var skik og brug blandt jernbanearbejdere at springe af tog i farten, hvilket betød, at der er tale om en socialt betinget handling, frem for en rent individuelt motiveret handling. Bache anklager den omkomne som løbende en for stor individuel risiko, hvor rådet opfattede hændelsen som en social risiko. At ministeriet efterfølgende uden bemærkninger fulgte rådets afgørelse fik forsikringsverdenen til at reagere kraftigt – navnlig da rådets skrivelse ovenover fastslog at spring af og på tog aldrig ville kunne regnes for grov uagtsomhed, hvis det var en del af arbejdets ’vane’.

En stærkt utilfreds N.H. Bache, der i årene herefter markerede sig som en utrættelig kritiker af rådet, skrev i *Assurandøren* i august 1901, at forsikringsselskaberne i fremtiden burde indrette deres virksomhed på, at begrebet grov uagtsomhed åbenbart ikke længere fandtes i loven.<sup>440</sup> *Dansk Forsikrings-Tidende* gennemgik i november rådets beretning for år 1900. Det bemærkedes, at Arbejderforsikringsrådet havde ladet sig lede af humane hensigter i stedet for at indtage den neutrale position, som var tiltænkt institutionen:

”Det har aldrig kunnet være Lovgiverens Mening, at indrømme Raadet Ret til at inddrage under Arbejdsgivernes Ansvar, hvad der ved Lovens udtrykkelige Forskrift er undtaget derfra; sligt vilde være en Absurditet. Om det enkelte Tilfælde kan betegnes som grov Uagtsomhed, desangaaende kan Raadet tage Beslutning, men at tage spørgsmålet op, hvorvidt grov Uagtsomhed er udelukket – og dette har Raadet efter Beretningen faktisk gjort – maa efter vores Vurdering siges at ligge udenfor Raadets Kompetence.”<sup>441</sup>

Det må indrømmes branchen, at der er noget rigtigt i dette. Hvis Arbejderforsikringsrådet antog, at en handling blev foretaget som led i ’arbejdets vane’ eller var udført i ’arbejdets interesse’, så var det rent faktisk udelukket at nægte erstatning. Lovens oprindelige præventive aspekter havde derimod til formål at få arbejderne til at udvise større agtpågivenhed *under* arbejde ved truslen om fortabelsen af erstatningsretten. Enevold Sørensen tog

---

<sup>439</sup> *ibid.*

<sup>440</sup> *Assurandøren* 1/9 1901, s. 163.

<sup>441</sup> *Dansk Forsikrings-Tidende*, 10/11 1901.

konsekvensen og omstødte den næste sag. Sagen drejede sig om en dødsulykke, der fandt sted ved Nørre Nebel Banen den 5. september 1902. Klokken 9 om morgenen ville arbejdsmand Niels Junker stige på et tog i fart for derved at komme til sit arbejde. Han forfejlede sit spring fra en løs grusbunke og blev kørt ihjel af toget.

Den 1. december 1902 afgjorde Arbejderforsikringsrådet, at *Nordisk Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898* skulle betale enken 3200 kr. i erstatning. Venstrepolitikerens Niels Neergaard var på dette tidspunkt direktør i selskabet, og han rasede den 4. december 1902 mod afgørelsen. For det første var der tale om transport til og fra arbejde. Det havde ikke på noget tidspunkt været hensigten at forsikre arbejdere under deres private transport frem og tilbage. Desuden gjorde selskabet opmærksom på, at jernbaneledelsen havde forbudt arbejderne at springe på toget i fart, hvorimod det var tilladt for lokomotivførerne at standse for at tage arbejdere op. Dette forbud var åbenbart blevet overtrådt af pågældende Niels Junker, som derved havde gjort sig skyldig i den grovest tænkelige uagtsomhed: ”Vi betvivle, at der kan konstrueres et Tilfælde af grovere Uagtsomhed.”<sup>442</sup>

Arbejderforsikringsrådet svarede i januar 1903 på anklagerne. Først anklagen om at tilfældet faldt uden for loven, fordi det ikke skete under virksomhedens drift. Hertil udtalte man, at hele banestrækningen måtte betragtes som arbejdsplads, og derfor måtte det pågældende dødsfald defineres som en driftsulykke. På spørgsmålet om grov uagtsomhed understregede Arbejderforsikringsrådet tillige, at det var tilladt arbejderne at benytte togene på denne måde, og at det blev gjort i stort omfang. Det almindelige var, at toget standsede eller sagtnede farten, hvorefter arbejderne sprang på:

”Afdøde maa antages at have bemærket, at Toget mindskede sin Fart for at optage ham, og har derfor forberedt sig paa at springe paa det, og det kan ikke antages, at han i det Øjeblik, da Toget passerede ham, har været i Stand til at danne sig noget Skøn over denne Fare, han løb ved at vove Springet over paa Toget”.<sup>443</sup>

Det er dog værd at bemærke, at arbejdsgiverrepræsentanterne Helweg og Rasmussen havde stemt imod denne afgørelse, hvilket blot understregede den stigende arbejdsgiverskepsis på dette tidspunkt. Der gik nu lang tid, før ministeriets traf sin afgørelse, der på begge anklagepunkter faldt ud til fordel for forsikringsselskabet. I disse spørgsmål havde departementschef Krieger diskuteret sagen med trafikchefen for Københavns Banegård, der var ganske enig.

Hvorfor omstødte ministeriet afgørelsen? Her er det min vurdering, at man i ministeriet var kommet til den konklusion, at Arbejderforsikringsrådets praksis var ved at komme i konflikt med lovgrundlaget og reelt underminerede hensigten med uagtsomhedsparagraffen. Krieger noterede i sagen:

---

<sup>442</sup> RA, Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, sag nr. 1295-56/1902.

<sup>443</sup> *ibid.*

”Gives der erstatning i dette Tilfælde, vil Arbejderne let faa Indtrykket af, at de kunne optræde saa uforsigtigt, det være skal, og dog have Krav paa Erstatning.”<sup>444</sup>

En væsentlig begrundelse for ministeriet var således, at lovens formål var at afskrække arbejderne fra at optræde letsindigt.<sup>445</sup>

Der knytter sig en interessant opfølgende historie på Indenrigsministeriets afgørelse. *Nordisk Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898* ankede i 1906 en sag om en arbejder ved Helsingør-Hornbæk banen, der kom meget kraftigt til skade den 9. februar 1906, da han ville springe på et tog i fart, men forfejlede springet, blev kørt over og mistede sit ene ben. Den 16. juni tilkendte rådet manden 3120 kr. i erstatning. Selskabet ankede nu igen. Eftersom arbejdsgiveren havde forbudt arbejderne at springe på i fart, var man utilfreds med afgørelsen: ”Allerede ved imod Forbud at springe paa Toget, medens det var i Fart, har Tilskadekomne udvist saa grov Uagtsomhed, at han har forskærtset Retten til Erstatning.”<sup>446</sup>

Arbejderforsikringsrådet foranstaltede nu et politiforhør, under hvilket lokomotivføreren afviste, at der skulle have været noget eksplicit forbud, og det blev tillige oplyst, at mandens arbejde blandt andet var at skifte spor, hvorfor han tit sprang af og på ved lav fart. Årsagen til ulykken var, at manden gled på grund af glat føre efter et snefald. Selve udførelsen var at betragte som relateret til mandens arbejdsforhold:

”Naar tilskadekomne ved denne Lejlighed er kommet galt af sted, maa det sikkert alene skyldes, at han gled paa den Steen, hvorpaa han var steget op formentlig for at kunne springe paa Maskinen, hvis Trin jo er noget hævet over Jorden. Hvorvidt denne Sten har været saa glat, at det maatte siges at være forbunden med Livsfare at foretage Springet fra den, har tilskadekomne vel vanskeligt kunnet danne sig noget Skøn over, allerede af den Grund at den Stenbunke, hvori den laa, var tildækket med Sne”.<sup>447</sup>

Indenrigsministeriet stadfæstede dommen. *Nordiske Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898* havde formentlig forventet, at sagen fra 1902 havde skabt en præcedens i denne slags sager, hvor spring på tog blev anset for grov uagtsomhed ved ministeriets kendelse. Men her måtte selskabet sande, at Arbejderforsikringsrådet i denne sag – såvel som efter Odensesagen i 1899 – ikke tog hensyn til ministeriets kendelser i de kommende tilsvarende sager.

---

<sup>444</sup> *ibid.*

<sup>445</sup> Man kan desuden heller ikke afvise, at det har spillet en rolle, at Niels Neergaard og Enevold Sørensen var partifæller. I disse år var kontakterne mellem politikere og forsikringsselskaber ret så tætte. Her kan i øvrigt nævnes Niels Andersen, der i en periode var medlem af Folketinget for Højre og samtidig formand for *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring*, V. E. Gamborg, der i en lang årrække var direktør i *Nordiske Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898* og perioden 1920-26 medlem af Folketinget for Det radikale Venstre. Endelig skal jeg nævne Venstres indenrigsminister 1910-1913, Jens Jensen-Sønderup, der i perioden 1898-1908 var formand for bestyrelsen i *Landbrugets og Mejeriernes Ulykkesforsikring*.

<sup>446</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-24/1906.

<sup>447</sup> *ibid.*

### 11.6. Grov uagtsomhed som en udvej

Arbejderforsikringsrådet fik efterhånden den opfattelse, at uagtsomhedsparagraffen i stigende grad blev anvendt af ikke-forsikrede arbejdsgivere for at undslippe det erstatningskrav, der især for mindre arbejdsgivere kunne være ganske økonomisk belastende. Det er forklaringen på, at arbejdsgivere uden forsikring var overrepræsenteret i ankesagerne. En af de første sager, hvor Arbejderforsikringsrådet begyndte stille spørgsmål ved arbejdsgiverens forklaringer var en sag fra vinteren 1901-1902.

Den 4. december 1901 omkom arbejder Anders Nikolai Andersen under arbejde for møllejer Marinus Lund. Arbejderforsikringsrådet tilkendte enken erstatning på 2650,- kr., hvilket Marinus Lund ankede i februar 1902. Lund anklagede den afdøde for at have udvist grov uagtsomhed, da han i ulykkesøjeblikket havde opholdt sig et sted, hvor det ikke var tilladt og samtidig uhyre farligt. arbejderen var kravlet om på den anden side af en afspærringsbjælke for at smøre mølleværkets drivaksel, der trak ham til sig og dræbte ham. Havde han overholdt denne sikkerhedsregel ville ulykken ikke være sket. I øvrigt havde Lund konsulteret en sagfører i sagen, og man var her kommet frem til følgende interessante betragtning:

”Jeg og min Sagfører, Hr. Rosenthal i Skive, er gaaet ud fra, at det, naar der blev reist Spørgsmaal om, hvorvidt Forsæt eller grov Uagtsomhed fra Forulykkedes Side har foreligget eller ikke, maatte være den Forulykkedes Efterladtes Sag at føre fornødent Bevis for, at saadanne Omstændigheder, der efter Loven vilde udelukke dem fra Forsikringen, ikke har været tilstede, eller med andre Ord Bevis for, at de tilkommer Krav efter Loven, hvad formentlig er overensstemmende med alm. Retsregler, forinden en Afgørelse kunde træffes, eller at i alt Fald Arbejderforsikrings-Raadet selv tilveiebragte fornøden Oplysning, men selv i det Tilfælde, at Bevisbyrden for den af mig antagne tilstedeværende grove Uagtsomhed in casu skal paahvile mig, tillader jeg mig at formene, at Arbejderforsikrings-Raadet, forinden det traf Afgørelse, burde have tilkendegivet mig saadant med Opfordring til at foranstalte det i saa Henseende fornødne, men intet saadant er sket, og jeg føler mig derfor, paa dette Hovedpunkt – og formentlig med fuld Ret – brøsthølden.”<sup>448</sup>

Han krævede således en traditionel opgørelse af individuel skyld og ansvar i sagen. Men netop denne tanke om påvisning af individuel skyld spillede efterhånden en mindre og mindre rolle for Arbejderforsikringsrådet, der understregede, at der ved et efterfølgende politiforhør var tilvejebragt sikkerhed for, at manden døde under sit arbejde. Desuden bemærkede Arbejderforsikringsrådet, at møllejeren nu havde ændret forklaring og udtalt, at det slet ikke var særlig farligt at opholde sig der hvor, arbejderen var fundet død. Det stred imod ankeskrivelsens ordlyd og blev af Arbejderforsikringsrådet tolket derhen, at Marinus Lund ved politiforhøret forsøgte at dække over sine forpligtelser til at skærpe sikkerheden

---

<sup>448</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-9/1902

ved det farlige arbejde på møllen. Lund var nu åbenbart blevet bange for at blive anklaget for retsstridig skadetilføjelse efter straffeloven.

Marinus Lund skulle betale enken pengene og hans bøn om slippe med i det mindste en mindre erstatning – da han i forvejen var dybt forgældet – var nytteløs.

I årene herefter havde Arbejderforsikringsrådet et skarpt blik for disse genstridige arbejdsgivere, der brugte uagtsomhedsparagraffen for at slippe for erstatningskrav. Her var man særlig opmærksom på, om anmeldelsen omtalte nogen grov uagtsomhed. Arbejdsgiverne fik ikke held med deres klager – det eneste der kom ud af det, var en masse arbejde for embedsmændene og forsinkelse af udbetaling af erstatning. Arbejderne kunne risikere, at sagen blev forsinket i et halvt til et helt år.<sup>449</sup>

Der er eksempler på, at ulykkesforsikringen i visse tilfælde ligefrem kunne forværre forholdet mellem arbejder og arbejdsgiver. Følgende sag er et godt eksempel. Den 1. februar 1905 kom karterske Ane Kirstine Jensen til skade i fabrikant Frederik Pedersens uldspinderi i Thisted. Hun var ved sætte en rem på en kartemaskine, der imidlertid greb fat i hånden og forvred den, så der opstod et brud på spolebåndet. I juli blev hun af Arbejderforsikringsrådet tilkendt 600 kr. i erstatning. Kort tid efter ankede fabrikant Pedersen og hævdede at Ane Jensen havde fortabt sit krav efter loven. Pedersen forklarede, hvad der var sket efter ulykken:

”Jeg sendte hende straks til Læge, og denne erklærede, at det snart vilde fortage sig og gav hende Anvisning paa Behandling af Armen. Konen og jeg aftalte derefter, at hun skulle have fuld Ugeløn, saalænge Armen ikke fuldstændig var kommet sig, og at hun kunde gaa til Haande i Uldspinderiet, med hvad hun kunde udrette. Hun mødte da ogsaa nogle Dage, men blev saa pludselig borte fra Fabrikken, uden at jeg fik Underretning om Grunden hertil. Det viste sig senere, at man havde gjort hende opmærksom paa, at hun maatte faa et større Beløb af mig, naar hun henvendte sig til Arbejderforsikrings-Raadet, og at dette var Aarsagen til hendes Udeblivelse”.<sup>450</sup>

Det fremgår her for det første, at Frederik Pedersen ikke havde forsikring for Ane Jensen og for det andet, at ulykken ikke i første omgang blev meldt til Arbejderforsikringsrådet, som det ellers var pålagt arbejdsgiverne at gøre. Pedersen fremstillede sig desuden som den gode patriarkalske arbejdsgiver, der lod pigen arbejde videre på fuld løn. En aftale, som pigen havde brudt. Det var først herefter, at arbejdsgiveren fremsatte påstande om grov uagtsomhed og forsømmelse af lægebehandling.<sup>451</sup>

---

<sup>449</sup> Se eksempler: Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-34/1902, 1295-24/1903, 1295-25/1907. Alle disse sager afvistes med vægt på, at arbejdsgiverne ikke i anmeldelsen havde omtalt nogen grov uagtsomhed.

<sup>450</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-26/1905.

<sup>451</sup> Denne sag viser – som også sagen fra Odense Bomuldsspinderi i 1899 -, at især de arbejdsgivere, der havde valgt ikke at tegne forsikring, opfattede Arbejderforsikringsrådets afgørelser som en uheldig udvidelse af, hvad man anså for arbejdsgiveres sociale patriarkalske ansvar. På baggrund af de eksempler jeg har fremdraget, og kildematerialets selektive karakter i øvrigt, kan der ikke udledes noget generelt om lovens samlede betydning for forholdet mellem arbejder og arbejdsgiver. Men en vurdering fra arbejdermedlem i



Den behandlende læge dr. Yde, der tilså hende den samme dag, havde sagt, at det var en ubetydelig skade, der snart ville gå over, hvis hun brugte nogle varme omslag. En ny undersøgelse hos samme læge viste nu, at Ane Jensen desuden havde henvendt sig til en 'klog kone', som havde givet hende nogle husråd. Lægen mente, at dette havde forværret hendes tilstand. Pedersen hævdede derfor:

"Da jeg imidlertid mener, at jeg ikke kan være ansvarlig for den skade, der er en Følge af, at Ane Kirstine Jensen mod Lægens Forskrifter har brugt et skadeligt Husraad, særlig da Armen efter Lægens Skøn ellers vilde være kommet sig, og da Sagen i øvrigt var ordnet i Forvejen imellem os ved en privat Overenskomst, som jeg for mit Vedkommende trods hendes Forklaring i Forhøret ikke har brudt, tillader jeg mig herved at indanke Sagen for den ærede Indenrigsminister".<sup>452</sup>

Arbejderforsikringsrådet tilbageviste begge punkter. For det første havde pigen to uger efter ulykken igen henvendt sig til lægen, og der stod i erklæring herfra intet om, at hun selv havde forværret situationen ved at følge et almindeligt husråd. Desuden blev det understreget, at en privat overenskomst ikke havde retsgyldighed i henhold til ulykkesforsikringsloven, med mindre begge parter var indforstået.

Efterhånden irriterede denne slags sager Arbejderforsikringsrådet så meget, at man i skrivelser til ministeriet blev mere og mere skarp i sin påtale. En ung karetmagerlærling, Søren Jensen, kom til skade ved en høvlemaskine på Bjerringbro Savværk den 3. april 1908. Her fik han afskåret 1 ½ led på to fingre, hvorefter Arbejderforsikringsrådet tilkendte ham 324 kr. i erstatning, der skulle udredes af arbejdsgiver, Karetmager Steffen Andersen. Han ankede 23. maj 1909 sagen til Indenrigsministeriet, med den begrundelse, at arbejderen havde udvist grov uagtsomhed. Arbejderforsikringsrådet var her ganske afvisende:

"Det vil ikke overses, at Arbejdsgiveren, der ikke har tegnet Forsikring, i denne Sag stadig, lige fra den første Vægning ved at anmelde Sagen og gennem de af ham senere afgivne Forklaringer har søgt paa alle mulige Maader at unddrage sig Ansvar".<sup>453</sup>

---

Arbejderforsikringsrådet, A. Gustavsen, fra 1910 giver ikke desto mindre grund til antage en sammenhæng mellem ulykkesforsikringslov og patriarkalisme. I 1910 rettede det amerikanske konsulat en henvendelse til DsF for at høre om arbejderbevægelsens syn på lovens virkning. DsF lod nu Gustavsen svare på en række spørgsmål. Et af dem gik på, om loven havde haft en konsekvens for tilskadekomnes senere beskæftigelse – særlig de lidt ældre arbejdere. Hertil svarede Gustavsen: "Spørgsmaalet er vanskeligt at besvare fuldt ud, men min personlige Erfaring gaar ud paa følgende; at adskillige Arbejdsgivere føler sig fri for enhver moralsk Forpligtelse til at genantage en tilskadekommen Arbejder, naar denne har modtaget Erstatning, at der paa den anden Side ogsaa findes mange Arbejdsgivere, som har genantaget selv meget tilskadekomne Arbejdere". (LO's arkiv, kasse 12 *A. Gustavsens redegørelse 28/5 1910*) Gustavsen havde siden 1898 været medlem af Arbejderforsikringsrådet og var således meget centralt placeret. Han pegede således klart på, at når staten pålagde arbejdsgiverne erstatningspligt, så havde det en effekt på arbejdsgiverens følelse af moralsk ansvar overfor arbejderen, og af formuleringen at dømme var dette et problem. Industrialiseringen, fagforeningernes vækst, Septemberforliget i 1899, kollektive forhandlinger, det arbejdsretlige system og *således også den nye sociallovgivning* var alle faktorer, der satte patriarkalismen under pres. Se for forskellige opfattelser af og syn på patriarkalismen i slutningen af 1800-tallet, Niels Jul Nielsen (2002), Marianne Rostgaard (2003).

<sup>452</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-26/1905.

<sup>453</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-27/1909.

Arbejdsmand Carl Christensen fik 25. august 1910 ødelagt sin hånd i en æltemaskine på købmand J. Schous teglværk i Holstebro. Han blev i april 1911 tildelt 3600 kr. for en invaliditet på 75 procent. Købmand Schou fremsendte flere ankeskrivelser til ministeriet. Det var dog forgæves, og Arbejderforsikringsrådet tilskrev til sidst ministeriet:

”Det fremgaar af disse, at Købmand Schou, der ikke havde tegnet Forsikring for Teglværkets Arbejdere, paa en hver Maade har søgt at fri sig fra det Ansvar, der herefter paahvilede ham, idet han først har gjort gældende, at han ikke var tilskadekomnes Arbejdsgiver, dernæst at tilskadekomne intet havde at gøre ved den Maskine, ved hvilken han kom til skade, og endelig at han ved grov Uagtsomhed havde hidført Ulykkestilfældet”.<sup>454</sup>

Schou prøver hele arsenalet af ankemuligheder af, hvilket kun resulterede i forlængelse af sagen, da det viste sig, at alle påstande var grundløse, og i øvrigt blev Schou samtidig dømt ved Holstebro Byret for vægring mod at anmelde tilfældet i det hele taget. Her var der tale om en ganske genstridig arbejdsgiver og konsekvensen var, at der gik yderligere mange måneder, før arbejderen fik sin erstatning. Problemet blev i stigende grad tilmed, at særligt genstridige arbejdsgivere blev ved med at anke, indtil loven ikke gav dem flere muligheder.<sup>455</sup>

Tilsvarende problemer gav en sag fra 1913, hvor en arbejdsmand Anders Pedersen omkom efter fald fra stillads den 29. april under arbejde for møllejer Hans Sørensen. Sørensen havde sine arbejdere forsikret i *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring*, der dog hævdede, at præcis det arbejde, som Pedersen havde udført den pågældende dag, ikke var omfattet af forsikringsaftalen. Dette blev anerkendt af Arbejderforsikringsrådet, der nu pålagde Hans Sørensen at udrede 3200 kr. i erstatning til enken. Hans Sørensen anklagede nu den omkomne arbejder for grov uagtsomhed, og der fulgte en længere række ankeskrivelser med denne begrundelse. Hver gang afviste Arbejderforsikringsrådet at ændre afgørelsen, i slutningen af december 1913 med kommentaren:

”I øvrigt skal man henlede Opmærksomheden paa, at Spørgsmaalet om ”grov Uagtsomhed” ikke er rejst, saalænge Møllejeren forment at Forsikring dækkede hans Ansvar...”.<sup>456</sup>

---

<sup>454</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-33/1911.

<sup>455</sup> Se for øvrigt sagerne: Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-19/1910 og 1295-25/1910. Sager, hvor arbejdsgivere fremsatte den ene ankeskrivelse efter den anden.

<sup>456</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-54/1913. Et analogt tilfælde fandt sted i 1914, hvor en tjenestepige kom til skade under kørsel med hølæs. Gårdejer N. B. Mathiesen mente, at hans forsikring dækkede dette tilfælde og i anmeldelsen skrev han: ”NB. Ulykkestilfældet skyldes ikke grov Uagtsomhed, ej heller sket med Forsæt” (Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-54/1914). Først da det gik op for Mathiesen, at forsikringen ikke dækkede, fremkom beskyldninger om grov uagtsomhed.

Konsekvensen var, at sagen blev forlænget i 3 måneder, før Indenrigsministeriet satte det sidste punktum og stadfæstede afgørelsen.

Som det turde fremgå, antog sagerne efterhånden et fast mønster, som her i en sag om et ulykkestilfælde, der fandt sted den 3. marts 1915 på Snedkermester H.W. Rømers værksted i København. Snedker Frederik Petersen fik sin hånd beskadiget meget kraftigt i en fræsemaskine og blev tilkendt 1680 kr. i erstatning. Rømer ankede med en række begrundelser – blandt andet om grov uagtsomhed. Arbejderforsikringsrådet svarede:

”Samtlige Andragerens Paastande med Hensigt at frigøre ham for Ansvar efter Loven fremkom først umiddelbart før Raadet den 18’ Marts d. A. traf Afgørelse i Sagen. I Anmeldelsen forekom der intet om, at tilskadekomne ved grov Uagtsomhed eller anden Fejl skulde have paadraget sig Ulykkestilfældet”.<sup>457</sup>

Når paragraffen i stigende grad blev anvendt som obstruktion, begyndte Arbejderforsikringsrådet i det hele taget at tvivle på, om den var hensigtsmæssig, når man tog i betragtning, hvor få sager, der endte med statuering af uagtsomhed. Skridtet var nærliggende – at slette den fra loven. Det var præcis hvad embedsmændene anbefalede i deres forslag fra september 1911. Forud var gået et par år, hvor tendensen havde været ganske klar. Som omtalt i afhandlingens II. del blev dette imidlertid stemt ned af Arbejderforsikringsrådets besluttende organer, hvor de kritiske arbejdsgivere indenfor landbrug og industri sad. Den blev i stedet strammet, begrundet i arbejdsgivernes utilfredshed med, at embedsmændene ikke ville bruge dem som tilsigtet.

### 11.7. Opdragelse af arbejdsgiverne.

Mange ankeskrivelser fra arbejdsgivere indeholdt beskyldninger om overtrædelse af arbejdsgiverens forbud. Men Arbejderforsikringsrådet stillede spørgsmålstejn ved om arbejdsgivere generelt gjorde nok for at håndhæve forbud og oplyse arbejderne om faremomenter under arbejde. I dette afsnit vil jeg vise, hvordan Arbejderforsikringsrådets praksis var et led i strategi, hvor ulykkesforsikringsloven på dette punkt kunne bruges til at påvirke *arbejdsgivere*. Allerede i nogle de første sager stod det klart, at arbejdsgiverne uden forsikring blev sat i bevægelse, hvis det gik op for dem, at de stod overfor at skulle betale en erstatning, der som regel lå langt over, hvad man ellers havde for vane at hjælpe de tilskadekomne med. *Dette kunne få arbejdsgivere til at tænke i sikkerhed og forebyggelse.*

Det var efter alt at dømme en *generel* virkning af loven, at den trods embedsmændenes kritik havde visse forebyggende effekter. Det synspunkt finder jeg eksempelvis klart hos A. Gustavsen. Det drejer hans rapport til den amerikanske konsulat fra 1910. Herfra blev der spurgt, om ulykkesforsikringsloven havde haft betydning for både arbejdernes og navnlig *arbejdsgivernes* ansvarlighed. Hertil svarede Gustavsen: ”Loven har uden Tvivl medvirket

---

<sup>457</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-22/1916.

til, at der er indført forskellige Sikringsforanstaltninger til Forebyggelse af Ulykkestilfælde og særlig i forskellige Fabriksfag.”<sup>458</sup> Men der var til stadighed en række arbejdsgivere, der ikke tegnede forsikring, og de var på grund af deres overrepræsentation i ankesagerne i Arbejderforsikringsrådets søgelys. Embedsmændene i rådet begyndte nu at vende uagtsomhedsparagraffen mod arbejdsgiverne.

Eksempelvis i den førømtalte sag om den unge karetmagerlærling Søren Jensen, der kom til skade på Bjerringbro Savværk den 3. april 1908. Arbejdsgiveren, karetmager Steffen Andersen hævdede, at Søren Jensen kun skulle arbejde i et til savværket hørende karetmagerværksted, hvor der ikke var farlige maskiner. En dag, hvor arbejdsgiveren var fraværende, gik Jensen ind i savskæreriet og satte maskinen i gang udelukkende for fornøjelsens skyld. Steffen Andersen hævdede at have forbudt ham at gå derind. Søren Jensen huskede ikke noget forbud.

Indenrigsministeriet krævede et politiforhør. Den 6. august 1909 afhørtes arbejder Lauritz Mikkelsen, der også var ansat og havde været til stede på ulykkesdagen, men ikke direkte så, hvad der skete. Han kunne dog oplyse, at arbejderne jævnligt benyttede maskinen til den slags arbejde, men desuden at Søren Jensen havde været så uforsigtig *at fjerne et sikkerhedsdæksel* fra maskinen. Det var farligt og forbudt, og når Søren Jensen havde været på værkstedet i 4 år, så måtte han have kendt til det farlige ved maskinen.

Departementschef Kriegers notater til sagen viser, at man i ministeriet efter disse oplysninger var indstillet på at afvise erstatningskravet. Søren Jensen havde ikke noget at gøre i savskæreriet, og han havde oven i købet fjernet et sikkerhedsdæksel. Man bad nu atter Arbejderforsikringsrådet om en kommentar til det nye, der var kommet frem i sagen. At Søren Jensen havde fjernet et dæksel fra maskinen var for rådet ikke det afgørende. Dette blev overskygget af et andet forhold:

”Hvorledes det nu end forholder sig, bør det formentlig ikke lades ude af Betragtning, at Andrageren maa siges at have handlet vel uforsvarligt ved at lade tilskadekomne, der var Lærling, tilbage i Værkstedet uden Tilsyn og uden at give ham virkelig Vejledning om, hvorledes han skulde udføre Arbejdet”.<sup>459</sup>

Anklagen om grov uagtsomhed blev her således vendt mod arbejdsgiveren selv. Ministeriet mente stadig, at sagen var yderst tvivlsom, men endte dog med at stadfæste dommen ud fra den betragtning, at i tvivlstilfælde måtte man formentlig rette sig efter Arbejderforsikringsrådets opfattelse. Men de interne notater fra ministeriets embedsmænd viste med tydelighed, at man var ikke enig med Arbejderforsikringsrådet.

Arbejderforsikringsrådet fik gennem en lang række sager det indtryk, arbejdsgivere forvaltede sikkerheden på arbejdspladsen utilfredsstillende. Frem for at gøre sig til dommer

---

<sup>458</sup> LO's arkiv, kasse 12, A. Gustavsens redegørelse 28/5 1910.

<sup>459</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-27/1909

over arbejdernes adfærd, rettede man i stigende grad fokus på arbejdsgivernes adfærd. En anden sag fra 1909 giver et fingerpeg om, hvordan Arbejderforsikringsrådet så på uagtsomhedsparagraffen i denne kontekst.

*Nordisk Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898* ankede en sag, hvor en landbrugsarbejder var omkommet i forsøget på at 'tråde' en halmpresser uden at standse den først. Selskabet skulle nu udbetale mandens enke 2.500 kr. i erstatning, hvilket fik direktør V. E. Gamborg til at anklage landbrugsarbejderen for usædvanlig grov uagtsomhed og samtidig rette personlig henvendelse til indenrigsminister P. Munch. Gamborg ønskede, navnlig da en lov for landbrugets arbejdere var trådt i kraft, at Indenrigsministeriet udarbejdede en præcis vejledning til forståelsen af begrebet grov uagtsomhed. Forsikringsselskaberne var nødt til at vide, hvilken risiko, de overtog fra arbejdsgiverne.

Indenrigsministeriet bad nu Arbejderforsikringsrådet udarbejde en vejledning. Dette blev dog afvist med den begrundelse, at der i hvert enkelt tilfælde måtte foretages ganske grundige undersøgelser for at fastslå, om et fuldt bevis for grov uagtsomhed forelå. Man tilsendte ministeriet en redegørelse over 18 uagtsomhedssager, der viste hvor umuligt det ville være at uddrage nogle faste retningslinier.

Embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet var ikke interesseret i gennem en sådan vejledning at afgive deres forvaltningsmagt til ministeriet. Hvad de netop ikke fortalte ministeriet, men derimod nærmest indrømmede på de nordiske arbejderforsikringsmøder, var, at man her omkring 1910 forvaltede paragraffen som om den ikke var i loven overhovedet. Bag dette lå en opfattelse af selve paragraffens formål. Redegørelsen for de 18 sager blev fulgt af ordene:

”Medens Raadet saaledes har haft Anledning til at beskæftige sig en del med ”grov Uagtsomhed” paa Grund af Vanskeligheden ved at fastslaa, hvad der falder ind under dette Begreb, saa er der paa den anden Side det Antal Tilfælde, hvor der for Alvor har været tale om, at den paagældende tilskadekomne har udvist grov Uagtsomhed, stærkt begrænset. Ganske vist forekommer det ikke sjældent, at navnlig Arbejdsgivere, som ikke har tegnet Forsikring og saaledes selv løber Risikoen efter Loven, gør gældende, at en tilskadekomne Arbejder selv har hidført Ulykkestilfældet ved grov Uagtsomhed. Som Regel har Raadet imidlertid været paa det rene med, at grov Uagtsomhed ikke er udvist. Overhovedet har Raadet kun i meget faa Tilfælde, i alt 9 statueret grov uagtsomhed...

Raadet skal endnu til Slutning bemærke, at medens det er af den Formening, at virkelig grov Uagtsomhed kun sjældent forekommer, erkender det fuldt ud, at særdeles mange Ulykkestilfældet kunne undgaas, saafremt der udvistes større Forsigtighed og Omtanke under Arbejdets Udførelse. Det er utvivlsomt ogsaa af den største Betydning, at dette indskræpes Arbejderne. Der gives imidlertid andre og mere virkningsfulde Midler til at opnaa dette end at berøve en tilskadekomne Arbejder eller en omkommen Arbejders efterladte Erstatningsret.”<sup>460</sup>

---

<sup>460</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journalsager, 1295-51/1909.

Det er interessant, at Arbejderforsikringsrådet her igen reelt lagde afstand til det socialpræventive i loven med hensyn til ulykkesforebyggelse. I stedet måtte man forvente og tilskynde arbejdsgivernes ansvarlighedsfølelse.

Flere sager fra årene herefter viste tydeligt, hvordan denne tankegang kom til udtryk. En arbejdsmand døde den 4. oktober 1910 under arbejde i en grusgrav, der tilhørte parcellist N. Jensen, som efterfølgende blev pålagt at betale 2500 kr. til mandens enke. Jensen ankede sagen under påskud af, at arbejdsmanden havde drukket en del brændevin og trods et forbud om at grave i grusgravens dybeste ende, hvor han omkom ved sammenstyrtning af jord. Arbejderforsikringsrådets oplysninger tydede ganske vist på, at manden var kendt for dagligt at drikke ganske meget, men der var ikke beviser for decideret fuldskab på ulykkesdagen. Og rådet fortsatte:

”Heller ikke Paastanden om, at afdøde selv har hidført Ulykkestilfældet ved grov Uagtsomhed lader sig opretholde over for de igennem Politiundersøgelsen fremskaffede Oplysninger. Det er vel paastaaet af Andrageren og bekræftet af andre Vidner, at det var forbundet med fare, at arbejde paa det sted i Grusgraven, hvor Ulykken skete, men det er paa den anden Side oplyst, at det Grus, Andrageren skulde bruge, fandtes paa det Sted, hvor afdøde omkom, og naar der her ikke var truffet de fornødne Sikkerhedsforanstaltninger, falder dette nærmest Andrageren til Last, idet det maatte paahvile ham som Arbejdsgiver at drage Omsorg for, at Arbejdet kunde udføres farefrit. Dette maa saa meget mere fremhæves, som det fremgaar af Forhøret, at Andrageren og hans Søn meget vel vidste, at afdøde arbejdede paa det farlige Sted, og efter afdødes hustrus Forklaring har han endog overfor hende udtalt Frygt for, at han skulde omkomme i Grusgraven”.<sup>461</sup>

Og tendensen fortsatte. Tømrersvend Axel Laursen kom i 1916 til skade ved en rundsav og beskadigede sin hånd. Hans arbejdsgiver Julius Larsen blev pålagt at betale 960 kr., da han ikke var forsikret. Han klagede og hævdede, at ulykken skete på grund af grov uagtsomhed, da Laursen trodsede et mundtligt forbud. Begge var den pågældende dag beskæftiget med at skære lister, Laursen ved en lille rundsav og Larsen ved en større sav. Da Larsen forlod lokalet for at ekspedere kunder, gav han efter eget udsagn Laursen besked på at ophøre med at skære lister. Denne fortsatte dog og fik nu hånden i den maskine, som Larsen netop havde brugt, men ikke standset. Om dette forhold skrev Arbejderforsikringsrådet:

”Naar Julius Larsen yderligere gør gældende, at han ved sin ovenfor citerede Bemærkning da han forlod Rummet, nedlagde Forbud mod, at Laursen skar Lister, og at denne derfor har gjort sig skyldig i grov Uagtsomhed, da skal man blot yderligere fremhæve, at det ikke var den Sav som Laursen brugte, som foraarsagede Ulykken, men den anden hvortil Julius Larsen havde undladt at slaa Remmen fra og ved denne Skødesløshed været Aarsag til Ulykken.”<sup>462</sup>

---

<sup>461</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-79/1911.

<sup>462</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-38/1917. For lignende sager journal 1295-23/1916, 1295-9/1917. Begge omhandlede sager med ikke-forsikrede arbejdsgivere, og igen var det centrale argument

Her vendes beskyldningen om uagtsomhed igen mod arbejdsgiveren selv. Frem for at tage stilling til arbejderens adfærd, skete der således en udvikling i retning af et betydeligt større fokus på arbejdsgiverens handlinger – og navnlig undladelser!<sup>463</sup> At Arbejderforsikringsrådet havde blik for arbejdsgivernes forvaltning af deres ansvar kan for så vidt allerede ses omkring århundredeskiftet, men tendensen forstærkedes i tiden op mod Første Verdenskrig. Det skete samtidig med, at Arbejderforsikringsrådet fik indtryk af, at uagtsomhedsparagraffen i stigende grad blev brugt som en undvigemanøvre.

I en sag fra 1922 finder jeg et ganske håndfast eksempel på en decideret ”afstraffelse” af en uansvarlig arbejdsgiver. Den skal nævnes her, selv om den ligger efter 1916. Sagen er nemlig den, at den mere peger bagud som en konsekvens af erfaringer med 1898-loven. En tjenestepige ved navn Cathrina Turpa var i midten af november 1921 blevet antaget som barnepige for vinhandler Max Helmi i København. Kort tid efter sin ansættelse skulle hun køre en tur med Helmis 8 måneder gamle barn, men hun kom ved et uheld til at smække sig ude af lejligheden i en situation, hvor barnet stadig var indenfor. Hun havde ingen nøgle med, og i panik slog hun derfor glasset i døren itu for at komme ind gennem dette vinduesparti. Hun skar sig på glasskårene, hvorved hun mistede delvis førlighed på to fingre, hvilket blev vurderet til at være nedsat svarende til erstatning på 680 kr., som Helmi skulle betale. Han ankede og anklagede pigen for grov uagtsomhed, og han mente slet ikke at pigen var berettiget til nogen erstatning overhovedet, da hun burde have indset, at hun ville komme til skade. Hun kunne i stedet for at kravle igennem blot have rakt armen ind gennem vinduespartiet og drejet låsen i døren indefra.

Arbejderforsikringsrådet lagde derimod vægt på, at pigen handlede resolut for at komme ind til det lille barn, og at der derfor ikke var belæg for at afvise erstatningskrav ”...eller blot Nedsættelse af Erstatningsbeløbet”<sup>464</sup>, selv om der muligvis var udvist uagtsomhed i forbindelse med fjernelsen af glasskår. Uanset om hun burde have forudset uheldet eller om hun - som Helmi tillige udtalte – kunne have drejet låsen, efter hun havde slået ruden itu og formentlig undgået at skære sig, så var dét faktum, at Helmi ikke var forsikret ganske tungtvejende. Ministeriet støttede denne opfattelse, og af et referat fremgik det:

”Naar hertil kommer, at han kunde have undgaaet at udrede den store Erstatning ved at lovforsikre hende, synes det mig uheldigt at underkende Raadet”.<sup>465</sup>

---

for at imødegå arbejdsgivernes anklager om grov uagtsomhed, at arbejdsgiveren ikke selv havde gjort tilstrækkeligt for at oplyse arbejderne.

<sup>463</sup> For lignende sager journal 1295-23/1916, 1295-9/1917. Begge omhandlede sager med ikke-forsikrede arbejdsgivere, og igen var det centrale argument for at imødegå arbejdsgivernes anklager om grov uagtsomhed, at arbejdsgiveren ikke selv havde gjort tilstrækkeligt for at oplyse arbejderne.

<sup>464</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journalsag nr. 4-26/1922

<sup>465</sup> *ibid.*, *notat af 20/5 1922*

Man ville sætte et eksempel for de uansvarlige arbejdsgivere, der stadig her i 1922 undlod at tegne forsikring. Helmi nævnte selv som forklaring på sin manglende forsikring, at han samme dag, som Turpa kom til skade, var på vej ned til selskabet *National* for netop at tegne forsikring, men at der her var lukket. Dette blev nærmest opfattet som en dårlig undskyldning, understreget af det faktum, at de tre tidligere piger i Helmis tjeneste heller ikke havde været forsikret.<sup>466</sup>

### 11.8. Indenrigsministeriets rolle

Som ankeinstans var ministeriets opgave at kontrollere, at loven blev fortolket efter forskrifterne. Det første årti efter 1898 var det tydeligt, at i det omfang materialet i ministeriets arkiver giver vidnesbyrd om synspunkter fra embedsmænd eller minister, så var tendensen generelt kritisk med hensyn til uagtsomhedsparagraffens fortolkning. Det ses klart i Bramsens ministertid, men også senere, hvor man i stigende grad benyttede sig af muligheden for at foranstalte nye forhør, da man mente, at Arbejderforsikringsrådet for ofte lod tvivlen komme arbejderen til gode.

Men efterhånden accepterede ministeriet flere sider af rådets praksis. Navnlig på det store spørgsmål om hvordan man skulle vurdere et udstedt forbud fra arbejdsgiverens side. Specielt en sag fra 1909 viste klart udviklingen fra Hørrings udtalelser i 1897. En blikkenslagersvend, Andreas Jacobsen, skulle den 18. januar 1909 inddække nogle rør på taget af Rigshospitalets fødselstiftelse. Han benyttede ingen sikkerhedsforanstaltninger og faldt uheldigvis ned og døde. Arbejdsgiveren, blikkenslager L. Hannibal, beklagede sig nu over, at enken skulle have erstatning. Hannibal gjorde gældende, at hans svend var blevet advaret om faren ved arbejdet, og at han var blevet udstyret med tagstige og sikkerhedstov, som han ikke brugte, da begge dele blev fundet inde på loftet i bygningen. Hannibal mente desuden, at den udviste grove uagtsomhed blot blevet skærpet derved, at manden en uge forinden havde foretaget et tilsvarende arbejde og på daværende tidspunkt reddet livet ved *netop* at benytte sikkerhedstov.

Arbejderforsikringsrådet fastholdt imidlertid sin afgørelse og argumenterede med, at der ikke noget usædvanligt i blikkenslagersvendens adfærd.

”Det vil ses, at afdødes Handlemaade i og for sig ikke var noget usædvanligt, men at det tværtimod er ret almindeligt, at Arbejde som det, hvorved han omkom, udføres uden Anvendelse af Sikkerhedsforanstaltninger”.<sup>467</sup>

---

<sup>466</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 513, Politirapport af 30/11 1921. Med til sagen hørte også, at Helmi nægtede overhovedet at anmelde tilfældet. Det gjorde Turpa selv til Københavns politi den 30. november 1921, hvor der blev optaget rapport. Her forklarede hun, hvorledes ulykken var sket, og hun beskrev Helmis umiddelbare reaktion: ”Anmd. er af sin Husbond bleven tilbudt en Erstatning paa 110 Kr., mod at hun til Gengæld vil indvilge i at forlade Pladsen straks”. Igen ser vi således en arbejdsgiver, der forsøgte at indgå forlig om en erstatningssum langt under, hvad rådet ville tillægge en tilskadekommen.

<sup>467</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-9/1909.



Bemærkelsesværdigt nok kom rådet slet ikke ind på spørgsmålet om i hvilket omfang, forbuddet var givet. Det afgørende var, at hvis arbejdets sædvane ikke var brudt, så kunne ansvaret ikke pålægges arbejderen. Ministeriet stadfæstede herefter afgørelsen, eftersom statuering af grov uagtsomhed krævede 'fuldt ud sikkert bevis', hvilket ikke forelå her, på trods af, at det i ministeriet blev betragtet som en meget letsindig handling at undlade at bruge sikkerhedstov. Her skred man ikke til yderligere politiforhør af arbejdsgiveren. Det interessante er endvidere, at den situation, som Hørring i 1897 havde baseret sin stillingtagen på, netop var det forhold, at arbejdere på stilladser og tage ikke brugte de sikkerhedsforanstaltninger, som arbejdsgiveren havde stillet til rådighed. Hørring mente klart, at dette ville falde ind under betegnelsen grov uagtsomhed. Det er interessant at bemærke, hvordan ministeriet i denne sag tilsluttede sig en afgørelse, som var på kant med lovens bagvedliggende formål og de forudgående diskussioner, samtidig med, at man i før omtalte sag om karetmagerlærlingen Søren Jensen var meget i tvivl, og i virkeligheden fra embedsmandsside i ministeriet ønskede at afvise den.

Der var tydeligvis ændringer på vej i ministeriet. I 1911 kom en teglværksarbejder til skade, da han fik afrevet en finger af en roterende valse i et forsøg på at fjerne en sten. Han trodsede her et forbud mod at fjerne sten med hænderne. Det var i hvert fald argumentet fra *Nordisk Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898*, hvor direktør V.E. Gamborg klagede over, at arbejderen alligevel blev tilkendt erstatning. Det var påbudt arbejderne at standse valserne, hvis der skulle fjernes sten:

"Naar Tilskadekomne [ved politiforhør] vil give det Indtryk af, at han ved den paagældende Lejlighed har handlet i Arbejdets Interesse, idet han syntes, at der blev bestilt for lidt ved den stadige Holden, kan dette ikke bevirke, at hans Handling ikke kan betragtes som "Grov Uagtsomhed"; i saa Fald kunne Lovens Bestemmelse om grov Uagtsomhed jo aldrig benyttes undtagen i de Tilfælde, hvor det kunde konstateres, at Handlingen var forsætlig, og det kan vel næppe være i Overensstemmelse med Loven, der netop i §1, sidste Stk., skelner mellem "Forsæt" og "Grov Uagtsomhed". Den nævnte Lovparagraf bør sikkert benyttes, naar Arbejderen foretager en Handling trods Forbud og trods øjensynlig Fare. Altsaa ogsaa i det foreliggende Tilfælde. Vi tillade os derfor at anmode det høje Ministerium om at statuere, at der i det foreliggende Tilfælde er udvist grov Uagtsomhed, hvilket ogsaa vil være i Arbejdernes Interesse, idet disse derved vil lære at være agtpaagivende og forsigtige ved Udførelse af deres Arbejde"". <sup>468</sup>

Arbejderforsikringsrådet henviste derimod til, at teglværkets forpagter udtalte, at han selv flere gange havde fjernet sten uden at standse valsen først. Det blev understreget, at når en tilsynsførende ikke gjorde tilstrækkeligt for at oplyse om - og selv overholde - forbuddet, kunne det ikke lægges arbejderen til last – forbud eller ej! Tidligere ville ministeriet i en sådan sag lade både tilsynsførende og tilskadekomne afhøre – men det skete ikke. I stedet stadfæstedes afgørelsen uden kommentarer.

---

<sup>468</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-69/1911.

Jeg ser disse sager som en afspejling af den udvikling af sagsbehandlingen, der foregik i ministeriet på dette tidspunkt. Fra 1899 og frem til omkring 1910 fremgår det af arkivmaterialet, at departementschef A. Krieger spillede en central rolle i sagerne. Han forestod ofte de afgørende forhandlinger om sagerne – de første par år i tæt samråd med Ludvig Bramsen. Krieger oparbejdede derved et specielt kendskab til sagerne og kunne ofte sætte fingeren på ømme punkter, og det var desuden Krieger, der krævede stadig flere politiforhør.

Hans afløser som departementschef, Henrik Vedel, indtog imidlertid ikke den samme styrende rolle i ulykkesforsikringens ankesagerne, men overlod tilsyneladende arbejdet til sine embedsmænd. Sagsakterne bærer herefter præg af, at skiftende embedsmænd behandlede sagerne efter 1910, og navnlig under Første Verdenskrig optrådte mange og skiftende håndskrifter og signaturer i journalmapperne. Konsekvensen blev, at der ikke længere i ministeriet var en embedsmand, der som Krieger havde det overblik, der var nødvendigt for i hvert fald at gøre et forsøg på at kontrollere, om Arbejderforsikringsrådet i virkeligheden forvaltede loven, som politikerne havde tilsigtet.

Jeg ser to tendenser i tiden omkring Første Verdenskrig. For det første den netop skitserede *forvaltningsmæssige* differentiering, der vanskeliggjorde en reel kontrol af Arbejderforsikringsrådet. For det andet markerede det radikale ministeriums tiltrædelse i 1913 en ændring, hvad angik de *politiske* signaler. Ændringen af sagernes behandling betød nemlig ikke, at ministeriet undlod at omstøde sager. Tværtimod steg antallet af omstødte afgørelser – på *hele* ulykkesforsikringsområdet - under Ove Rodes ministerium. Og det kendetegnede udviklingen, at der i modsætning til tidligere nu i højere grad var tale om omstødelser, der medførte, at arbejderne fik erstatning, hvor tidligere afgørelser - som blandt andet Ludvig Bramsens i 1899 og Enevold Sørensens i 1902 - *afviste* erstatningskrav. Det tyder på en større lydhørhed i ministeriet over for *arbejdernes klager*.<sup>469</sup>

Nye politiske signaler førte på den ene side til en mere arbejdsvenlig kurs i ministeriet i uagtsomhedssagerne. På den anden side blev det sværere for ministeriet at føre kontrol med Arbejderforsikringsrådet.

---

<sup>469</sup> Sådan blev ministeriet i hvert fald i generel forstand opfattet i den borgerlige presse, hvor man havde et godt øje til ”den radikal-socialistiske alliance”. Hans Sode-Madsen (1975) s. 167. Den direkte baggrund for den borgerlige kritik var, at sager vedrørende håndværk og industri – hvor arbejdsgiverne havde mulighed for indflydelse på ministeriet - i marts 1914 var blevet overflyttet til Handelsministeriet. Opfattelsen i borgerlige kredse var, at denne omstrukturering signalerede at Indenrigsministeriet var på vej til at blive ’arbejdernes ministerium’. Indenrigsministeriet afviste naturligvis kritikken, men på sigt blev et socialdepartement i ministeriet dog en realitet i 1919. Som Ove Rodes biograf Tage Kaarsted understregede, så var der nye sociale toner at spore i forbindelse med Rodes tiltræden som indenrigsminister, hvor Rode i forbindelse med både sygekasser og arbejdsløshedsforsikring talte om statsstøtte og et større løft til de svage grupper i samfundet, Tage Kaarsted 1985, s. 39-41. Man kan også fremdrage Ove Rodes fremlæggelse af forslag om ulykkesforsikring i januar 1915, hvor han pointerede, at ulykkesforsikringen var på vej ind i en ny fase, hvor det ikke som i 1898 var *bedriften*, der var udgangspunktet, men arbejderens *socialle rettigheder*.

### 11.8.1. En arbejdsdervenlig kurs

Den følgende sag viser med tydelighed, hvordan skepsis omkring Arbejderforsikringsrådets fortolkning af det omdiskuterede spørgsmål om forbud efterhånden blev afløst af accept.

Arbejdsmand Carl Gustafson kom den 24. september 1914 til skade ved stenhugning og fik en splint i øjet. Han blev tildelt 576 kr. i erstatning for en mindre synsnedsættelse. Hans arbejdsgiver - Grus- og Stenforretningen A/S i Nakskov - ankede og hævdede, at han ikke havde beskyttelsesbriller på til trods for gentagne advarsler og påbud om dette. Derfor havde han gjort sig skyldig i grov uagtsomhed. Rådet lagde nu imidlertid ikke så meget vægt på et overtrådt forbud, men mere på det faktum, at det var almindeligt ved stenslagning, at arbejdere undlod at bruge briller.

Ministeriets første referent på sagen luftede tanken om et yderligere forhør. Denne indstilling blev på et højere embedsmandsniveau dog ændret til følgende betragtning:

”Der er formentlig tvivlsomt, om man vil faa noget ud af den forslaaede Afhøring. Arbejdsgiveren vil sikkert fastholde, at Paabud om Brug af Briller gentagne Gange er givet. Og tilskadekomne vil sikkert oplyse, at han altid har slaaet Sten uden at bruge Briller. Forholdet er nemlig det, at det – i den herom handlende Henseende, hvor det drejer sig om Konstatering af grov Uagtsomhed – ikke er tilstrækkeligt, at det ommeldte Paabud er givet, men Arbejdsgiveren maa ogsaa have bestræbt sig for, at Paabudet nøje er blevet overholdt, saaledes at det herefter er blevet almindeligt, at Arbejderne benyttede briller under Arbejdet. Først naar dette er Tilfældet, kan der blive tale om grov Uagtsomhed ved at undlade at bruge Briller”.<sup>470</sup>

Ministeriet tiltrådte derfor uden at kræve forhør. Det fremgår af dette udsagn, at det ikke var nok, at arbejdsgiveren havde givet et forbud, hvis arbejderne alligevel gjorde noget andet.<sup>471</sup> Arbejderforsikringsrådets embedsmænd kunne næppe have udtrykt det bedre selv.

Under det radikale ministerium var der afgjort tale om en mere 'arbejdsdervenlig' kurs, hvor man fra ministeriets side aner en større lydhørhed, ikke kun overfor Arbejderforsikringsrådets opdragelse af arbejdsgivere, men navnlig over for arbejdernes klager ved at give dem medhold i flere sager.

Dette kan illustreres ved at fremdrage en anden sag fra 1914, hvor ministeriet *omstødte* en kendelse, således at en ung pige endte med at få erstatning. Det kan i parentes bemærkes, at før Første Verdenskrig var det ganske sjældent, at arbejderne ankede de sager, hvor de mistede erstatning på grund af grov uagtsomhed.<sup>472</sup>

---

<sup>470</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journalsag 1295-71/1915.

<sup>471</sup> Der var en række andre sager, som udviste det samme billede af ministeriets fortolkning, Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journalsag 1295-30/1912, 1295-75/1916.

<sup>472</sup> Før denne sag var det kun sket i to tilfælde. En sag fra 1908, hvor en pakhusarbejder omkom ved transport med en vareelevator. Arbejderforsikringsrådet havde tidligere slået hårdt ned på den slags ulykker og nægtede også her erstatning. Enken klagede, og det viste sig efterfølgende, at arbejdsgiveren havde accepteret denne transport. Sagen sluttede derfor med erstatning til enken, Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-437/1908. Dernæst en sag fra 1910, hvor en dreng kom til skade under leg på tærskelværk, hvilket heller

Den 17-årige tjenestepige Ane Petersen kom den 14. marts 1914 til skade ved en hakkelseskværn, hvor hun arbejdede sammen med en tjenestekarl. Der blev optaget forhør, hvoraf Arbejderforsikringsrådet udlagde følgende:

”Der skulde ved den paagældende Lejlighed skæres Hakkelse i Laden af tilskadekomne og en Tjenestekarl. Forinden dette Arbejde paabegyndtes, kort efter at Maskinen var sat i Gang, gik hun, som hun selv og Tjenestekarlen har forklaret under Forhøret, i Kaadhed eller Ubesindighed hen og satte sig paa en roterende Aksel, og derved skete Ulykken.”<sup>473</sup>

Som nu Arbejderforsikringsrådets praksis havde været siden ’valsepassersagen’ i 1899, når der var tale om leg eller kådhed, kunne der derfor ikke blive tale om erstatning til pigen, hvilket hendes værge boelsmand Jens Rasmussen ankede den 8. juni 1914. Jens Rasmussen anførte at ulykken skete, *mens* Ane Petersen og tjenestekarlen var ved at skære hakkelse, hvilket stod i modsætning til forhørsrapporterne. Arbejderforsikringsrådets svar var derfor klart afvisende:

”I Anledning af Andragendet skal man tillade sig at udtale, at man sikkert tør gaa ud fra, at de deri givne Oplysninger, paa hvilke Andragerens Argumentation hviler, ikke stemmer med de faktiske Forhold, idet der intet Grundlag er for den Antagelse, at Karlen og tilskadekomne baade til Rapporten og i Forhøret skulde have afgivet en Forklaring, som sket er, saafremt Forholdet havde været, som fremført i Andragendet, at Ulykken skete under Arbejdet med at skovle Hakkelse bort, og Raadet kan derfor ikke tillægge det i Andragendet fremførte nogen som helst Betydning”.<sup>474</sup>

Indenrigsministeriet ønskede derimod klart at få sagen henført under loven, begrundet i tre forhold. For det første var den pågældende aksel *ikke dækket*, for det andet skete ulykken om ikke direkte så dog *i nogen forbindelse med pigens beskæftigelse*, og for det tredje måtte der tages hensyn til pigens *sociale situation* og navnlig hendes *unge alder*. Pigen havde mistet sin tommelfinger, og Arbejderforsikringsrådet beregnede herefter tilfældet til 720 kr. i erstatning for 20 procent invaliditet. Det er et interessant spørgsmål, hvorfor ministeriet omstødte og sikrede pigen erstatning. Forklaringen kunne være ændrede politiske signaler og et ønske om at udvise større arbejdervenlighed.

I Ane Petersens sag havde ministeriet mulighed for at afvise sagen, da Jens Rasmussens anke stod i modstrid med, hvad pigens selv og tjenestekarlen havde forklaret ved flere lejligheder. Når man valgte at omstøde synes det at være begrundet i pigens sociale situation. Det havde muligvis spillet en afgørende rolle for ministeriet, at der i ankeskrivelsen blev lagt vægt på pigens dårlige fremtidsudsigter. Jens Rasmussen havde afsluttet sin skrivelse således:

---

ikke udløste erstatning, trods faderens anke af sagen, Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-55/1910.

<sup>473</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-49/1914.

<sup>474</sup> Ibid.

”Det siger sig selv, at Tabet af højre Tømmelfinger paa det nærmeste vil gøre hende uskikket til alt kvindeligt Haandværk, og i høj Grad ogsaa iøvrigt forringe hendes Arbejdsevne, saaledes at Pigen, der intet ejer, fremtidig vil være meget daarligt stillet, dersom hun skulde undrages Erstatning i Henhold til Ulykkesforsikringsloven”.<sup>475</sup>

Denne bøn til ministeriet lagde op til, at der ikke fokuseredes så meget på selve pigens ubesindighed i ulykkesøjeblikket, men i stedet det forhold at hun i fremtiden ville komme til at lide økonomisk nød.

Hvad betød så ministeriets omstødelse? Jeg har tidligere vist, at Ludvig Bramsens omstødelse af den meget omtalte sag fra Odense Bomuldsspinderi i 1899 ingen præcedensskabende effekt havde, hvilket heller syntes at have været tilfældet Enevold Sørensens indgreb i 1903.

### **11.8.2. Magt eller afmagt?**

Havde ministeriet magt til med nye signaler at påvirke forvaltningens praksis? I 1916 behandlede en sag, der på flere måder mindede om Ane Petersens og de to er interessante at sammenligne. Sagen angik den 15-årige Axel Sørensen, der den 15. januar 1916 omkom under i tjeneste for gårdejer Marinus Bonderup i Aalborg. Dagene forinden og således også den pågældende dag var en vindmotor under opsætning på gården. Denne var forbundet med et drivværk, der var placeret på loftet i en ladebygning. Uden at nogen havde set, hvordan det var gået til, fandt den montør, der arbejdede med opsætningen, om eftermiddagen drengen hængende død henover værkets drivaksel, der var anbragt i en meters højde over loftets gulv. Motoren havde netop været i gang, og montøren havde stoppet den og forladt loftet for at rette på maskinens udvendige dele. Da han kom tilbage, fandt han drengen, og man antog, at han var kommet for tæt på akslen, inden den var standset helt, og at han derved havde fået sit tøj viklet rundt om den.

Arbejderforsikringsrådet afgjorde sagen således, at drengen var omkommet under *leg* og ikke under noget arbejde, han var sat til på loftet. Derfor anså man det for godtgjort at det ikke skyldtes landbrugsvirksomhedens drift. Desuden havde gårdejeren Marinus Mortensen og montøren hævdet, at de gentagne gange havde *forbudt* drengen at komme på loftet, mens vindmotoren blev sat op. Drengens far, arbejdsmand Edvard Sørensen, ankede den 11. marts sagen. Hans ankeskrivelse er interessant:

”Det nærmere angaaende hvorledes Ulykken er sket, har ikke kunnet oplyses. Min Søn findes død, hængende over en Aksel af et Drivværk til en Vindmotor med Tøjet viklet rundt om Akselen; denne løber paa Ladeloftet parallelt med Gulvet i c. 1½ Alens Højde fra dette. Vindmotoren havde en Montør i løbet af den senere Tid været i Færd med at

---

<sup>475</sup> *ibid.*

oprette. Det var næsten færdigt, der manglede egentlig kun, at de lovforskrevne Dækningsmaterialer til Hindring af Ulykker var anbragte.

Det forekommer mig, at Stedet og Situationen giver mig Ret til at hævde, at Ulykken er bevirket ved de Forhold, under hvilke Landbrugsvirksomheden drives. Motoren blev jo netop opstillet til Brug for Landbrugsvirksomheden, til Maling af Korn, og dertil var den prøvet om Formiddagen den Dag, Ulykken skete. Ulykkesstedet, Ladeloftet, er jo ogsaa et Sted, hvortil min Søn ifølge sin Virksomheds Medfør som Tjenestekarl havde almindelig Adgang. Jeg skal her bemærke, at naar det i de optagne Forhør af Montøren og Husbonden forklares, at de havde forbudt Drengen at gaa op paa Loftet, har de dog en særlig Interesse i at hævde dette for at undgaa Ansvar i Anledning af, at Værket har været i Brug, uden at de i Loven foreskrevne Dækningsmaterialer har været anbragte – og at Værket maa have været i Gang ved den paagældende Lejlighed vil næppe nogen med Forstand paa de Sager benægte. Men selv om de virkelig havde forbudt ham Adgang til Loftet, kan jeg ikke indse, at dette forandrer Forholdet. Hvis en Karl sættes til at pløje, men i Stedet giver sig til at tærskes f. Eks., og der herunder sker en Ulykke, maa man dog sige, at han vilde falde ind under Loven, netop fordi han i sin Virksomhed i almindelighed maa have Adgang til at tærskes. Paa samme Maade ses Forholdet her.

Det forekommer mig derfor, at man maa holde for, at Ulykken er sket under de Forhold, hvorunder Landbrugsvirksomhed i Almindelighed drives.”<sup>476</sup>

Man kunne få den opfattelse, at arbejdsmanden her havde fået juridisk bistand, da anken var usædvanlig præcist formuleret, og faktisk på flere områder ramte meget centrale punkter i Arbejderforsikringsrådets praksis. For det første at forbuddet ikke kunne være det afgørende. Her havde Arbejderforsikringsrådet i mange sager set bort fra udstedelsen af forbud, hvis der var tale om handlinger i arbejdets interesse. Selv om arbejdsgiveren sagde, at drengen ikke havde noget at gøre på loftet, kunne man jo ikke spørge drengen om dette, da han omkom og tvivlen burde allerede her være kommet ham til gode. For det andet: Med hensyn til leg og kådhed anførte Edvard Sørensen, at man her måtte kræve, at dette kunne fastslås med fuldstændig sikkerhed, hvilket også flere gange blev fremhævet af embedsmændene i debatten om lovgivningen. Heller ikke her kunne man få fuld sikkerhed, da drengen ikke kunne fremsætte sin version af sagen.

Hvis man *sammenligner* denne sag med Ane Petersens sag, der blev omstødt af ministeriet, så var der flere interessante sammenfald. I begge tilfælde var der tale om uheld med utildækkede drivaksler, i begge tilfælde var der tale om ganske unge arbejdere, og der var i begge tilfælde under alle omstændigheder ikke tale om en *direkte* sammenhæng med arbejde. Forskellen var, at det kunne bevises, at Ane Petersen skulle i gang med at betjene den maskine, der greb fat i hendes tøj. Det kunne det ikke ved Axel Sørensens tilfælde, men på den anden side kunne det *ikke* bevises, at Axel Sørensen *ikke* var i gang med handling der kunne være i arbejdets interesse – f. eks. at han havde sat drivværket i gang for at kværne korn. Og når drengen var omkommet, kunne dette ikke afklares med sikkerhed – og endelig

---

<sup>476</sup> Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-16/1916.

var det ofte udtalt af rådets embedsmænd, at navnlig når arbejdere omkom, måtte man være lempelig overfor de efterladte.

Det er min opfattelse, at ministeriet for så vidt havde grundlag for at omstøde ligesom i Ane Petersens sag fra 1914. Når det ikke skete, trods en ganske velformuleret ankeskrivelse, skyldes det efter min mening, at Arbejderforsikringsrådet omhyggeligt undlod at gøre opmærksom på den omstødte sag over for ministeriet. I den redegørelse, der fremkom på foranledning af ministeriet, afsluttede Arbejderforsikringsrådet med at henvise til andre sager, hvor leg, kådhed eller lignende havde ført til afvisning:

”Med Hensyn til den Bedømmelse der har fundet Sted i noget lignende Tilfælde, skal man tillade sig, at henlede Ministeriets Opmærksomhed paa tre sager, der har været indanket for Ministeriet (Ministeriets Journ. Nr. K. K. 1295 55/1910, 1295 51/1914 og 1295 62/1915), i hvilke Tilfælde Ministeriet tiltraadte Raadets Afgørelse”.<sup>477</sup>

Men vel at mærke *ikke et ord om Ane Petersens sag*. De tre sager, der i stedet blev fremdraget, havde imidlertid det tilfælles, at de ikke på nogen måde lignede hverken Ane Petersens eller Axel Sørensens sag. De tre sager handlede alle om børn, der havde fået fingerskader ved under leg at dreje på hjulene på tærskværker, der i alle tre tilfælde *ikke var i gang og heller ikke opstillet til brug*. Når de tre sager ikke desto mindre fremstilledes som forgangstilfælde for bedømmelsen af Axel Sørensens sag, uden at man nævnte Ane Petersens sag, må det siges at være mere vildledende end vejledende for ministeriet. Og ganske som Arbejderforsikringsrådet tilsigtede stadfæstede ministeriet uden kommentarer. Med til forklaringen på dette hører desuden, at det tydeligt fremgår af sagens akter, at det ikke var de samme embedsmænd, der behandlede sagerne fra 1914 til 1916. Selv om de pågældende sager formentlig fandtes i visdomsbogen, så sad der ikke en embedsmand med det store overblik over forvaltningspraksis. Arbejderforsikringsrådet havde her let ved at undlade at tage hensyn til ministeriets forsøg på at ændre forvaltningspraksis.

Som også gennemgangen af tidligere sager har vist, så fik ministeriets omstødelser tilsyneladende kun betydning for de selv samme sager, der blev omstødte. Særligt blandt embedsmændene i rådet var det tydeligvis opfattelsen, at man så Arbejderforsikringsrådet som stående over de moralske og politiske konjunktursvingninger i samfundet. Indenrigsministeriets omstødelser var signalpolitik uden reel virkning på forvaltningen.

### **11.9. Arbejderforsikringsrådets forvaltning – en samlet vurdering**

I afhandlingens anden del vistes det, hvordan der blandt forvaltningens embedsmænd var en udbredt stemning for en tysk model, hvad angik *forsikringsforbund*, *renteprincip* og udeladelse af en *uagtsomhedsparagraf*. Et bredt politisk ønskede dog ikke at ændre ved grundstrukturen i den særlige danske model.

---

<sup>477</sup> *ibid.*

Historikeren E. P. Hennock udtrykte forskellen mellem den liberale og den sociale model som et forhold mellem frihed for arbejdsgiverne og sikkerhed for arbejderne. I Arbejderforsikringsrådets kontor var der en opfattelse af, at optimal sikring af arbejderne vægtede højere end arbejdsgivernes frihed. Men embedsmændenes forslag, der til en vis grad kom til udtryk i den offentlige debat, fik ingen politisk betydning. Det uofficielle forslag fra kontoret – i samarbejde med rådsformand Gustav Philipsen – fra sommeren 1911 blev desuden kraftigt amputeret på vejen frem til Rigsdagen.

Analysen af ankesagerne vedrørende grov uagtsomhed har tegnet et billede af magtfulde embedsmænd, der på trods af deres manglende indflydelse på det *lovforberedende* arbejde på dette område fik en dagsorden gennemført i *forvaltningen*. Dette forstået som en nærmest afvisning af uagtsomhedsparagraffen og ikke mindst dens *formål* i praksis. Det blev også vist under gennemgang af de politiske forhandlinger, at politikerne ikke var vidende om embedsmændenes dagsorden. Embedsmændenes magt lå ikke i deres politiske indflydelse, men i deres ekspertviden – herigennem havde de reelt mulighed for at drive socialpolitik! Når embedsværket ikke kan opfattes neutralt, bliver embedsmandens moral og værdier lige så vigtigt et spørgsmål som politikernes.

I dette afsnit vil jeg forsøge at give en samlet vurdering af analysen af sagerne fra 1899 til 1916. Den analytiske ramme, der blev opstillet i kapitel 2, giver her mulighed for at vurdere Arbejderforsikringsrådets fortolkning i relation til en række parametre og desuden præcisere forvaltningen af loven i relation de politiske målsætninger med loven.

1898-lovens tilblivelseshistorie viste, at politikerne med uagtsomhedsparagraffen havde moralske motiver. Det afgørende var, at loven i denne forbindelse virkede *afskrækkende, disciplinerende og opdragende på arbejderne*. Uagtsomhedsparagraffen var formuleret som en åben rammebestemmelse, der således gjorde det muligt for et korporativt sammensat råd at tage skønsmæssig stilling til, hvordan man i hvert enkelt tilfælde kunne realisere denne målsætning – med andre ord en retlig materiel rationalitet. Politikerne ønskede en åben paragraf først og fremmest med henblik på at få et ensartede *resultater*, hvor det var meget afgørende, at arbejdsmarkedets parter selv forhandlede sig til rette under statens medvirken – som i høj grad var repræsenteret ved lægevidenskaben og juraen blandt de kongevalgte medlemmer.

Ministeriet var ankeinstans med den begrundelse, at man herved kunne opnå en politisk kontrol og påvirke paragraffens forvaltning, således at denne ville bringes i overensstemmelse med den samfundsmæssige og politiske udvikling – med andre ord kendetegn ved en responsiv retsforståelse. Overordnet set fremstræder uagtsomhedsparagraffen således med *socialstatens* kendetegn.

Min analyse har vist, at Arbejderforsikringsrådets forvaltning var forskellig fra den politiske logik på flere områder. Først og fremmest med selve *begrebet* grov uagtsomhed. Meningen



med lovens udformning her var at sikre dens overensstemmelse med samfundsmæssige normer for værdig og moralsk optræden. Arbejderforsikringsrådet indtog imidlertid her positioner, der pegede i retning af en formel rationalitet og en autonom retsordning. Der blev opstillet nogle klare kriterier for, hvordan man skulle afgøre sager, hvor grov uagtsomhed var på tale. Modsat den politiske hensigt blev der opstillet nogle nærmest objektive kriterier:

1. Hvis en handling var udført i 'arbejdets interesse' eller udtrykte 'arbejdets vanemæssige karakter', var det aldrig grov uagtsomhed.
2. Beruselse og overtrædelse af forbud mv. havde ingen betydning, med mindre dette kunne bevises som den *eneste* årsag.

Det betød for det første, at de samme principper blev fulgt i sag efter sag. Her findes klare spor af en *formel rationalitet*. Forvaltningen ønskede at nedtone det individuelle skøn i hver sag og udforme klare principper for at sikre ensartede *afgørelser*. For det andet betød det, at afgørelsen af disse sager ikke kunne lægges i hænderne på lægmand i Arbejderforsikringsrådet. Det krævede ekspertvurdering af, om disse kriterier var overholdt til punkt og prikke. Kun neutrale embedsmænd kunne træffe rationelle, saglige og objektive afgørelser.

Når Arbejderforsikringsrådets afgørelser blev prøvet i ministeriet viste det sig, at nok kunne ministeriet omstøde kendelser, men det fik ingen betydning for de fremtidige afgørelser fra Arbejderforsikringsrådet. Jeg finder her vidnesbyrd om, at embedsmænd i rådet anså forvaltningen som stående over tidens moralske, politiske, økonomiske og sociale spørgsmål. Med andre ord at retsordningen blev opfattet som autonom i forhold til det øvrige samfund, på trods af ministeriets gentagne forsøg på at bringe forvaltningen ind på et andet spor.

Det andet område, hvor jeg ser en klar tendens er vedrørende selve *formålet* med paragraffen. Det var for så vidt svært at gøre meget ved bestemmelsen af begrebet og forvaltningen heraf, da uagtsomhedsparagraffen var formuleret som rammebestemmelse og netop skulle finde sin form i praksis. Dette kan imidlertid ikke ses som en fuldmagt til at tilsidesætte selve *formålet* med, at begrebet i det hele taget findes i loven. Og hvis begrebet i den politiske debat ikke fremstod klart, så var der derimod en meget klar opfattelse af, at hensigten var, at paragraffen skulle opdrage arbejderne.

Ikke desto mindre viser behandlingen af de foregående mange sager, at Arbejderforsikringsrådets embedsmænd med tiden lagde klar afstand til den social-præventive begrundelse for at have paragraffen i lovgivningen. Det var deres opfattelse, at loven ganske enkelt ikke kunne antages at virke på den måde. Arbejderne ville ikke blive mere forsigtige af at handle under risikoen for at miste erstatning, hvis de ikke opførte sig 'ordentligt'. Hvis man ønskede at nedbringe antallet af arbejdsulykker, måtte man gå en

anden vej. Målsætningen måtte være at tilskynde arbejdsgivere til 1) at forsikre sine arbejdere, 2) at forbedre sikkerheden på arbejdspladsen, og 3) oplyse arbejderne om faremomenter og den rette betjening af maskiner.

Ulykkesforsikringsloven som helhed virkede formentlig til at fremme dette, men min opfattelse er, at embedsmændene også forvaltede uagtsomhedsparagraffen *som et adfærdsregulerende redskab i henhold til arbejdsgiverne*. Hvis man gav arbejdsgiverne det indtryk, at arbejderne i næsten alle tilfælde ville få erstatning, så ville dette anspore dem til at gøre noget aktivt forebyggende, da man ikke bare kunne affærdige arbejderne med at beskyldte dem for grov uagtsomhed. Arbejdsgiverne skulle med andre ord ikke tro, at de havde uagtsomhedsparagraffen 'i baghånden', hvis der skulle ske ulykker. Der er en række eksempler på sager, der viste, at virksomhederne reagerede ved at skærpe sikkerheden, når det blev klart, at arbejderen blev tildelt erstatning, selv om man fra virksomhedens side havde fremsat anklager om grov uagtsomhed. Det vil reelt sige, at uagtsomhedsparagraffen i embedsmændenes forvaltning blev vendt på hovedet; *fra opdragelse af arbejdere som lovgivernes hensigt til ansvarliggørelse af arbejdsgivere i embedsmænds forvaltning*. Med andre ord skulle arbejdsgiverne opdrage arbejderne – loven kunne ikke! Det betyder samtidig, at embedsmændene i denne sammenhæng opstillede deres egne værdier og målsætninger for loven, hvilket peger i retning af, at forvaltningen kom til at afspejle embedsmændenes materielle rationalitet og ikke den politiske målsætning.

Tilbage står et interessant billede. Embedsmændene var på den ene side de strengt objektive eksperter, men i andre henseender optrådte de som moralske dommere over arbejdsgiverne. Begge dele i strid med den politiske formulering af uagtsomhedsparagraffen, hvorefter afgørelserne skulle træffes ud fra et skøn over hvert enkelt tilfælde med det formål at sikre den opdragende effekt på arbejderne.

Forklaringen på den udvikling, som min analyse har vist, har i høj grad noget at gøre med magtforholdene internt i Arbejderforsikringsrådet. Formelt set var magten i hænderne på de korporative afdelinger. Det var selve det legitime grundlag for Arbejderforsikringsrådets magtudøvelse og stilling i samfundet, at arbejdsmarkedets to parter var repræsenteret. Det var kernen i korporatismen, at de parter, som var berørt af loven, havde privilegerede positioner i forbindelse med udøvelsen af lovgivningen. Retten var her primært indrettet således, at afgørelserne er rigtige i den forstand, at de fører til løsninger, som kan gennemføres, *fordi de allerede er blevet accepteret af parterne selv*.

Men det er centralt for forståelsen af forvaltningspraksis, at denne magt stod i et modsætningsforhold til en bureaukratisk fortolkning, der lagde vægt på, at afgørelserne først er rigtige i det omfang, de baseres på *ekspertviden*. Korporativ forvaltning bygger på forhandlingsmagt og evnen til at skabe kompromiser, hvorimod bureaukratisk forvaltning

bygger på ekspertise og akkumulation af viden og erfaring. Det var i kontoret, at denne vidensmagt blev ophobet. Allerede under forhandlingerne om en kontorchefstilling i Arbejderforsikringsrådet i 1906 var der tilløb til en konflikt mellem selve Arbejderforsikringsrådet og kontoret.

Allerede i 1906 var alle parter på det rene med, at man var afhængig af embedsmændenes sagsbehandling, og efterhånden som sagsbyrden voksede, gled mere og mere magt i hænderne på kontorets embedsmænd. For det første var det embedsmændene, der i det daglige arbejde undersøgte de konkrete sager og udarbejdede indstillinger til Arbejderforsikringsrådets møder. For det andet var det embedsmændene, der førte ankesagerne og fremlagde Arbejderforsikringsrådets synspunkter over for ministeriet.

Denne konflikt mellem Arbejderforsikringsrådets to dele kom meget klart til udtryk i 1911, hvor embedsmændene – i samråd med rådsformand Gustav Philipsen – foreslog, at uagtsomhedsparagraffen udgik af loven. Arbejdsgiverne i Arbejderforsikringsrådet ønskede den derimod strammet og desuden gjort mere åben for en udvidet adgang til skønsmæssige afgørelser med det formål at mindske afhængigheden af bureaukratiske undersøgelser. Arbejdsgiverne vandt i dette lovforberedende arbejde, men vandt de også i praksis? Det handler det næste afsnit om, der tager udgangspunkt i resultatet - 1916-loven!

## Kapitel 12. Brud og kontinuitet i forvaltningen 1916-1933

### 12.1. Indledning

De politiske forhandlinger i 1915-1916 havde resulteret i følgende ændring af uagtsomhedsparagraffen:

”Udelukkede fra Forsikring er Ulykkestilfælde, som den forsikrede selv har hidført med Forsæt. Har den forsikrede ved grov Uagtsomhed, ved Tilsidesættelse af reglementariske Bestemmelser, som er holdte tilbørlig i Kraft, eller ved Beruselse selv hidført eller dog væsentlig bidraget til Ulykkestilfældet, *kan* Erstatningen nedsættes eller bortfalde. I saa Fald skal Arbejderforsikrings-Raadet udtrykkelig udtale det i sin Kendelse.”<sup>478</sup>

Paragraffen var ganske åben for fortolkning og gav mulighed for såvel en lempelse af praksis som en stramning. Spørgsmålet er, hvad vi umiddelbart kan forvente os af paragraffens udmøntning i praksis. Politikerne opfattede paragraffen som en justering af en lovgivning, hvis afskrækkende formål sandsynligvis virkede efter hensigten. Men samtidig var der ikke ændret på selve formålet – at virke opdragende på arbejderne.

Men på den anden side har de foregående afsnit såvel som behandlingen i afhandlingens II. del givet anledning til at forvente, at Arbejderforsikringsrådets besluttende organer med paragraffen søgte at stække embedsmændenes magt og desuden bruge lovgivningen i større udstrækning end hidtil som et opdragelsesinstrument overfor arbejderne.

Derfor må man umiddelbart forvente en skærpelse af praksis. Derfor må spørgsmålet være: Sker der ændringer i praksis og i så fald hvordan og hvorfor?

### 12.2. Nye tider: Beruselse og arbejdsulykker

Året 1916 markerede et meget synligt skel hvad angik beruselsestilfældene. Frem 1916 havde man kun afvist en beruset arbejder i ét eneste tilfælde – asfaltarbejderen fra 1904. Efter 1916 indeholdt Arbejderforsikringsrådets beretninger med jævnlige mellemrum beskrivelser af sager, hvor der var foretaget nedsættelse eller afvisning af erstatningskrav med den begrundelse, at arbejderen havde været beruset i ulykkesøjeblikket.<sup>479</sup>

Når det lykkedes ’strammerne’ i Arbejderforsikringsrådet at få gennemført denne ændring, så skyldes det flere ting. For det første at staten omkring Første Verdenskrig begyndte at tage generelle initiativer med henblik på at nedbringe befolkningens alkoholforbrug. I 1903 nedsatte regeringen *Kommission til Overvejelse af Foranstaltninger*

---

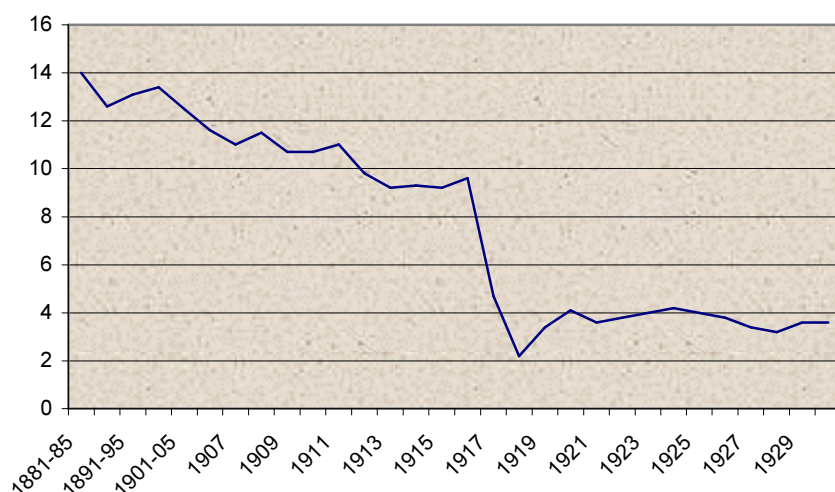
<sup>478</sup> Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde af 6. Juli 1916, §3, stk 2.

<sup>479</sup> se Beretning fra Arbejderforsikrings-Raadet for Aaret 1918, s. 128, 1920, s. 60, 1921, s. 80, 1922-23, s. 25-26, 1925, s. 41, 1927, s. 57.

til *Ædruelighedens Fremme*. Dens arbejde resulterede i beværterloven af 10. maj 1912, der indførte et bevillingssystem som et forsøg på at nedbringe antallet af udskænkingssteder.<sup>480</sup> Desuden indførtes der under verdenskrigen i stigende omfang spiritusbeskatning. Afholdsbevægelsen var også i fremgang i perioden omkring århundredeskiftet, hvor den sammenlagt talte 90.000 medlemmer.

I perioden frem mod verdenskrigen faldt det samlede forbrug af alkohol fra omkring 13 liter ren alkohol pr. indbygger i midten af 1890'erne til omkring 10 liter i årene op til krigsudbruddet. Under krigen faldt forbruget kraftigt og overvejende på grund af råstofmangel og krigsrestriktioner – i marts 1917 sågar som et forbud i nogle uger mod udskænkning og salg af spiritus. Forbruget steg i 1919 en anelse, men kom dog op gennem 1920'erne og 1930'erne ikke over 3-4 liter i gennemsnit.

Figur 20 : Årligt alkoholforbrug 1880-1930. Liter ren alkohol pr. indbygger over 14 år.



Kilde: Thorkil Thorsen (1990) s. 32, 245.

Faldet i forbruget og den generelle holdningsændring blev nævnt under forhandlingerne om en ny ulykkesforsikringslov frem mod 1916. Specielt det forhold, at samfundet nu så anderledes på beruselse blev brugt som argument for en lovændring på dette punkt. Det er derfor muligt at se denne lovændring som et led i myndighedernes generelle indsats for at nedbringe alkoholindtagelse - også på arbejdspladserne.

Ved siden af denne *strukturelle* forklaring, kan man pege på en mere *aktororienteret* forklaring. Arbejderforsikringsrådets nye kurs synes i høj grad at være betinget af, at der på dette område synes at være enighed mellem *embedsmænd* og flertallet af *rådsmedlemmerne*. Arbejderforsikringsrådets formand Gustav Philipsen, der siden sin tiltræden i 1910 havde støttet embedsmændenes kurs, havde i 1915 på det store arbejdermøde i København givet

<sup>480</sup> Henry Stjernqvist (1939) s. 9-10.

udtryk for, at drikfældigheden skulle bekæmpes, hvilket øjensynligt blev støttet af en af de nye ledende embedsmænd i rådet, Axel Birkmose.<sup>481</sup> Hvad det betød for ankesagerne skal belyses ved et par sager fra 1920'erne.

De første til at prøve beruselsesdelen ved en ankesag var forsikringsselskabet *Skjold*. Arbejdsmand Lauritz Hansen var den 22. december 1919 ved at rense en tagrende for sin arbejdsgiver, vognmand Søren Jensen. Han faldt ned og beskadigede ryg og ben, hvorefter han måtte indlægges på hospital. Arbejderforsikringsrådet henførte i første omgang tilfældet under loven, dog blev følgende nedfældet i forhandlingsprotokollen: ”Anerkendes med Forbehold, m.H.p Beruselse.”<sup>482</sup> Forsikringsselskabet mente dog, at ulykkestilfældet slet ikke kunne medføre noget erstatningskrav på selskabet: ”Ifølge Anmeldelsen har tilskadekomne været kendelig beruset ved den paagældende Lejlighed, og dette bekræftes efter vor Formening af de i Sagen optagne Politirapporter”.<sup>483</sup> Arbejderforsikringsrådet svarede, at det var vanskeligt at statuere, at arbejdsmanden havde været ’kendelig beruset’, men at man i øvrigt først ville tage stilling hertil i den endelige afgørelse af erstatningens størrelse. Man kunne dog under alle omstændigheder ikke afvise tilfældet alene på grund af beruselsen.

Af et længere referat i ministeriet fra den 3. august 1920 gav man udtryk for, at Arbejderforsikringsrådets opfattelse måtte være rigtig, og ministeriet var indstillet på, at manden burde have en nedsat erstatning. Der var tydelige beviser på, at arbejdsmanden i ulykkesøjeblikket havde været beruset. Arbejdsmanden havde selv oplyst, at han havde drukket en 3-4 øl umiddelbart inden ulykken, og af hospitalets journal fremgik det desuden, at han ved indlæggelsen var tydelig påvirket af alkohol.

Det har ikke været muligt at spore denne sag til den endelige afgørelse. Den optræder ikke i beretningen over året 1920. Men jeg vurderer det som ret sandsynligt, at det endte med en mindre nedsættelse – på grund af udsagnene fra både Arbejderforsikringsrådet og ministeriet. At det var nye tider for berusede ses igen i en række sager fra slutningen af 1920'erne og starten af 1930'erne.

I en periode i april 1927 optrådte hver aften en afrikansk kunst-cyklisttrup ved restauration *Børsen* i Esbjerg. Truppen - der bestod af Sam Brown og hans kone Gustava Brown samt dennes broder og søster – var hyret for 14 dage af stedets indehaver Magnus Sørensen. Et af truppens numre gik ud på, at den 24-årige Gustava Brown sad på skuldrene af sin broder, der cyklede rundt på en scene. Den 28. april 1927 gik det imidlertid galt. Under opvisningen kørte broderen mod en kant på scenens bagtæppe, hvorved han styrtede. Gustava Brown kom slemt til skade i faldet og brækkede begge sine arme. På sygehuset konstaterede

---

<sup>481</sup> *Arbejderen* 1915, nr. 40, s. 305 og Axel Birkmose (1916) s. 1-3.

<sup>482</sup> Arbejdsskandestyrelsen: *Arbejderforsikringsrådets forhandlingsprotokol 8/6 1920*.

<sup>483</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-29/1920.

lægerne allerede tidligt, at det måtte anses som overvejende sandsynligt, at hun ikke ville genvinde førligheden fuldt ud for den ene arms vedkommende.

Gustava Brown henvendte sig den 12. maj 1927 til generalkonsul for Liberia, Harald Nissen, med anmodning om, at sagen måtte blive taget op i Arbejderforsikringsrådet. Hun hævdede, at Magnus Sørensen burde have sine folk ulykkesforsikret og derfor også cyklisttruppen.<sup>484</sup> Nissen tog straks affære, og sagen kom for Arbejderforsikringsrådet. Magnus Sørensen gjorde nu i juni 1927 opmærksom på, at tilfældet ikke ville komme ind under en forsikring, som han havde med *Nordisk Ulykkesforsikrings-Aktieselskab af 1898* for sine ansatte på hotellet i tilknytning til *Børsen*. Magnus Sørensen var desuden overbevist om, at det måtte være Sam Brown, der skulle regnes som arbejdsgiver, og desuden var ulykken kvindens egen skyld.<sup>485</sup>

Arbejderforsikringsrådet foranstaltede et forhør af Magnus Sørensen, der blev afholdt 5. august 1927 på politistationen i Esbjerg. Her gentog Sørensen sine synspunkter og udtalte, at Gustava Brown tidligere på dagen havde nydt spiritus i restauranten. Hun var beruset, da truppen om aftenen skulle optræde. Hun var derfor selv skyld i ulykken. I øvrigt mente han ikke, at Gustava Brown havde lidt synderligt ved ulykken, da han de efterfølgende dage havde set hendes nyde spiritus i 'herreselskab'. To af Magnus Sørensens tjenere blev afhørt og kunne berette, at Gustava Brown om eftermiddagen havde fået i hvert fald en 5-6 whiskysjusser og var tydeligt beruset sidst på eftermiddagen.<sup>486</sup> Gustava Brown forklarede sig til et senere forhør, at hun ikke var beruset, at hun lod flere af sjusserne stå, og at den læge, der behandlede hende, ikke havde omtalt hende som beruset.

Arbejderforsikringsrådet lod forhør optage af en række andre vidner i sagen. Her gentog Magnus Sørensen og tre af hans ansatte beskyldningerne om beruselse. Gustava Brown havde fra middagstid til klokken 4 om eftermiddagen opholdt sig i restauranten sammen med Magnus Sørensen og to mandlige gæster, der tilfældigvis opholdt sig i lokalet. Her skulle hun være budt flere genstande, hvoraf hun dog - ifølge egen forklaring - kun drak ganske lidt. Da hun klokken 4 forlod stedet, var hun ifølge de to gæsters vidneudsagn dog *ikke* kendeligt påvirket. Hun kom tilbage for at spise til middag ved 7-tiden om aftenen, dog uden overhovedet at nyde spiritus. En række vidner gjorde imidlertid meget ud af at understrege, at Gustava Brown flere gange efterfølgende var blevet set på diverse restauranter i byen og tegnede på denne måde et billede af hendes beklagelser som lidet tillidsvækkende.

Ulykken skete efter klokken 10 om aftenen, og en brandmand - der som gæst var tilstede - lagde en foreløbig forbindelse uden at bemærke tegn på beruselse. Samme brandmand talte med hende umiddelbart før ulykken, hvor hun heller ikke virkede beruset.

Gustava Browns værtinde kunne desuden bevidne, at hun så hende komme tilbage til sit værelse sidst på eftermiddagen, dog uden at udvise noget tegn på beruselse. Desuden gav

---

<sup>484</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 21 (II), journal J. 1506/27.

<sup>485</sup> *ibid.*

<sup>486</sup> *ibid.*

læge Kaj Alstrup, der behandlede Gustava Brown kort efter ulykken, udtryk for, at hun ikke var beruset:

”Paa given Foranledning skal jeg udtale, at Fruen ikke gjorde Indtryk af at være beruset eller paavirket af Spiritus. Det bemærkes, at nogen Spiritusprøve ikke er afholdt, men at Fruen var rolig og behersket; hun gik selv fra Lokalet ned i en Bil og der fra ind i min Operationsstue, hvor hun roligt lod sig bedøve, for at Bruddene, der var stærkt splintrede, kunde sættes paa Plads”.<sup>487</sup>

Trods det at kun Sørensen og hans egne ansatte fastholdt anklagen om beruselse, tog Arbejderforsikringsrådet ikke desto mindre skridt til at nedsætte erstatning i den endelige afgørelse den 16. marts 1928. Invaliditeten blev fastsat til 18 procent men nedsat til 12 procent, hvorefter erstatningen blev nedsat fra 2376 kr. til 1440 kr. Denne afgørelse blev anket af både Gustava Brown og Magnus Sørensen. Sidstnævntes advokat hævdede, at det var Sam Brown, der var hendes arbejdsgiver og desuden, at ulykkesforsikringsloven vel ikke var tiltænkt dækning af ”...specielle Kunstpræstationer, endda af halsbrækkende Art”.<sup>488</sup> Gustava Brown klagede ved hjælp fra *Studentersamfundets Retshjælp for Ubemidlede* over nedsættelsen af erstatning.

Arbejderforsikringsrådets redegørelse fra 7. juli 1928 fastholdt Magnus Sørensen som arbejdsgiver, da han havde antaget gruppen til at optræde. Afgørelsen fastholdt ligeledes, at hendes beruselse måtte anses som medvirkende til ulykkens indtræden og derfor fastholdt rådet erstatningsnedsættelsen:

”Under Hensyn til, at tilskadekomne den paagældende Dag maa antages at have nydt Spiritus og efter Tjenernes Udtalelser i hvert Fald paa et Tidspunkt har været kendelig beruset, har Raadet anset det for sandsynligt, at hendes Beruselse, især hvor det drejer sig om Balancekunst, har været medvirkende til, at Broderen under Opvisningen kørte mod Bagtæppet, hvorved Ulykken skete”.<sup>489</sup>

Rådet synes ikke at have blik for, at tjenerne var ansat af Magnus Sørensen og derfor næppe så troværdige som den række af uafhængige vidner, der hævdede det modsatte. Førstehåndsvidnerne til selve ulykken støttede i høj grad Gustava Brown. Brandmanden og den behandlende læge mente slet ikke, at hun var beruset.

Denne sag, som Ministeriet for Sundhedsvæsen stadfæstede, viser at praksis fra før 1916 var forladt. For det første må det konstateres, at den eneste begrundelse for at nedsætte erstatning var den vage formulering om at Gustava Brown på et tidligere tidspunkt havde været ’kendelig beruset’! Før 1916 havde man krævet 100 procent bevis for, at beruselse havde været eneste årsag til ulykken.

---

<sup>487</sup> ibid.

<sup>488</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-41/1928.

<sup>489</sup> ibid.



Dernæst er det ganske besynderligt, at de mange vidneudsagn, der talte Gustava Browns sag, ikke kunne ændre afgørelsen. Tidligere havde man i Arbejderforsikringsrådet været tilbøjelig til at lytte til 'arbejderside' i uagtsomhedsspørgsmål, men her affejedes alle udsagn, der støttede tilskadekomne. Disse tendenser kan umiddelbart forklares ved lovændringen i 1916, der åbnede op for vilkårlige skøn over de enkelte tilfælde og tilsyneladende et moralsk skøn, der tilsidesatte den retssikkerhed for arbejderen, der var blevet en del af Arbejderforsikringsrådets praksis op til 1916.

Denne tendens blev yderligere understreget i en række andre sager. Eksempelvis i sagen om Hans Grundahl, der var repræsentant for automobilfirmaet F. Bülow & Co. i København. Den 18. april 1931 klokken 7 om morgenen fandt man ham livløs i en af firmaets biler, der stod med motoren i gang i firmaets garage. Ved ankomst til hospitalet konstaterede læger, at mandens dødsfald formentlig skyldtes kulilteforgiftning. Arbejderforsikringsrådet afviste sagen med den begrundelse, at manden ikke i ulykkesøjeblikket havde været i beskæftigelse ved sin arbejdsgiver og efter alt at dømme havde været beruset. Denne afgørelse blev på enkens vegne anket af overretssagfører C.J.F. Sven. Arbejderforsikringsrådets skrivelse til ministeriet indeholdt en genmotivering af afgørelsen:

"Afdødes Hustru har forklaret, at afdøde var kommet hjem den 16. April om Aftenen, og han var da stærkt paavirket af Spiritus; den næste Morgen kørte hun og afdøde fra Hjemmet i Vanløse til København, bl. A. for at skaffe Penge til Huslejen, som var forfaldet to Dage i Forvejen. Ved 12-tiden blev Hustruen sat af paa Kongens Nytorv, og det var Aftalen, at afdøde skulde hente hende der ca. 1 Time senere; han kom imidlertid ikke, og hun tog alene hjem. Det er ikke oplyst, hvor afdøde har opholdt sig fra den 17. April c. Kl. 12, til han blev fundet livløs den 18. c. Kl. 7 Morgen, og der har heller ikke kunnet oplyses noget, der gør det sandsynligt, at afdøde den paagældende Dag udførte noget Arbejde for det forannævnte Firma. Hustruen har endvidere forklaret, at afdøde havde Hang til stærke Drikke, og at han drak i Perioder; en saadan Periode var netop begyndt kort før Paaske, og han havde siden da drukket jævnligt, særlig de sidste 3 Dage før han døde.

Under disse Omstændigheder har Raadet skønnet, at Repræsentantens Død ikke skyldes et Ulykkestilfælde, der er opstaaet ved hans Beskæftigelse eller ved de Forhold, under hvilke den foregaar, jfr. Ulykkesforsikringslovens §3."<sup>490</sup>

Dette fastholdt Arbejderforsikringsrådet, selvom mandens arbejdsgiver ikke, da han anmeldte tilfældet den 28. april 1931, gav noget indtryk af, at beruselse havde nogen andel i det passerede.<sup>491</sup> Sagføreren Sven kunne desuden fremlægge nye oplysninger i sagen. En kvinde i en nabobygning havde set Hans Grundahl om morgenen den 18. april, hvor han gik ind i garagen, hvor han en halv time senere blev fundet livløs. Indtil da havde man antaget, at han på dette tidspunkt netop var kommet hjem. Dette kunne dog ikke få Arbejderforsikrings-

---

<sup>490</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-122/1931

<sup>491</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 707 (II), journal J 1585/1931.

rådet til at ændre mening, endsige iværksætte yderligere undersøgelser, da dette ikke gjorde et ulykkestilfælde mere sandsynligt.

Her var der tale om klare skøn, som sagsakterne med al tydelighed viser kan drages i tvivl. Det var kommet frem under sagen, at salgschefen i virksomheden havde fundet det sandsynligt, at manden om aftenen den 17. april meget vel kunne være engageret i et salg for virksomheden, da dette repræsentantarbejde kunne foregå på skæve tidspunkter, men det kunne på den anden side heller ikke bevises, at dette var tilfældet. Det kunne heller ikke bevises, at manden om morgenen den 18. april havde til hensigt at køre ud til en mulig kunde. Så selvom han befandt sig på sin arbejdsplads og for så vidt kunne være i gang med salgsarbejde, så kom tvivlen bestemt ikke hans enke til gode her. Desuden var der heller ingen beviser på beruselse i ulykkesøjeblikket, selv om det spillede en afgørende rolle for at nægte enken erstatning.

I en anden sag fra 1931-1932 spillede alkoholspørgsmålet også en afgørende rolle. Det drejede sig om en svensk racerfører, Ragnar Lindstrøm, der omkom ved et styrt på motorcykel den 16. august 1931 i forbindelse med et hastighedsløb ved Nyborg. Firmaet Brdr. Friis-Hansen – der importerede og forhandlede Harley-Davidson motorcykler – havde hyret to svenske væddeløbskørere til et hastighedsløb.

De to kørere, Lindstrøm og Olof Wirgin, ankom til Nyborg dagen før, hvor de sov på deres hotel det meste af eftermiddagen. Om aftenen tog de sammen med nogle personer fra det medfølgende mekanikerhold på restaurationsbesøg, hvor de indtog middag og en del spiritus. Efter et par timers søvn skulle de to kørere kl. 4 om morgenen træne til dagens løb. Lindstrøm kørte i grøften i et skarpt sving, hvorefter han holdt en pause på en times tid. Derefter trænede han videre, og ulykken skete ved, at han i det samme sving med høj fart fortsatte ud på en mark, hvor han kørte ind i en pæl og blev dræbt på stedet. Arbejderforsikringsrådet afgjorde sagen på følgende måde:

”Under Hensyn til at afdøde saaledes Natten før Ulykkens Indtræden har indtaget betydelige Mængder stærke Drikke og har faaet meget lidt Søvn, og under Hensyn til at Træningen i Hastighedsløbet, hvor der skulde køres med meget stor Hastighed, netop har krævet, at den paagældendes Opfattelsesevne og Handlekraft var usvækket, har Raadet skønnet, at afdødes Beruselse Natten før maa antages at have haft en saa væsentlig Andel i Ulykkens Indtræden, at Bestemmelsen i Ulykkesforsikringslovens §3, 2. Stykke om Bortfald af Erstatningen bør bringes i Anvendelse i nærværende Tilfælde”.<sup>492</sup>

Disse omstændigheder havde været en farlig cocktail, navnlig da der var tale om op mod 10 genstande mellem kl. 21 og 02. Afgørelsen var først og fremmest truffet på baggrund af udsagn fra den tjener, der havde serveret for dem om aftenen. Desuden havde den anden svenske kører, Wirgin, indrømmet, at de havde nydt en del spiritus aftenen forinden.

---

<sup>492</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-166/1931.

Overretssagfører J. Hvid-Møller i København ankede nu på vegne af både Brdr. Friis-Hansen og den svenske racerkørers enke. Det blev gjort gældende, at afgørelsen navnlig var truffet på baggrund af usikre vidneudsagn fra en tjener, der på en travl lørdag aften vel næppe kunne udtale sig præcist om, hvor meget netop Lindstrøm i et selskab på fire måtte have indtaget. Man krævede optaget et forhør af de trods alt mange personer, der havde været i nærheden af Lindstrøm om morgenen den 16. august.

Sammen med ankeskrivelsen blev der indsendt otte erklæringer – flest fra folk beskæftiget med løbsafviklingen – og samtlige otte personer kunne bevidne, at Lindstrøm ikke udviste de mindste tegn på beruselse eller omtågethed, og at hans uheld ene og alene måtte have være forårsaget ved det forhold, at han ikke kendte banen godt nok – uheldet var med andre ord hændeligt. Desuden bemærkede Hvid-Møller, at Brdr. Friis-Hansens forsikringsselskab uden at gøre indvendinger havde modtaget skadesanmeldelse. Wirgin var også parat til at aflægge vidneudsagn i retten. Han havde som nævnt indrømmet, at de indtog en del spiritus, men måtte nu, hvor sagen stod til at gå enken imod, afvise, at der under selskabelighederne aftenen før ulykken havde været tale om decideret beruselse, ”...allra minst Lindström, som var en mycket grov och kraftig man och var känd för att ’tåla mycket’”.<sup>493</sup>

De mange vidneudsagn gav intet indtryk på Arbejderforsikringsrådet, der ikke fandt anledning til hverken at optage et nyt forhør eller tilkende enken erstatning. Det kan undre, at Lindstrøms enke skal straffes med erstatningsbortfald, når man tager i betragtning, at man særligt under diskussionerne i 1915-1916 fra rådets side gjorde gældende, at – inspireret af den engelske lov fra 1906 – det ikke var rimeligt at straffe *efterladte* for hårdt for arbejderes uagtsomhed. Man kunne netop have givet enken nedsat erstatning i dette tilfælde.

Det samme kunne man have gjort i 1932 overfor en enke efter en druknet sømand. En fyrbøder var natten mellem 17. og 18. maj 1931 forsvundet i Amsterdam. En kollega havde fortalt, at han og fyrbøderen sent om aftenen var på vej tilbage til deres skib i havnen, da fyrbøderen pludselig forsvandt, før end de var nået ombord. Kollegaen kunne ikke finde ham nogen steder, og formentlig var han faldet i vandet. De var berusede begge to, og derfor antog Arbejderforsikringsrådet, at dette havde forårsaget hans ulykke, hvorimod ombordstigningen på skibet ikke i tilstrækkelig grad havde del i det passerede.

I Aalborg sad fyrbøderens enke. Med hjælp fra *Aalborg Byes Retshjælp for Ubemidlede* udformede hun den 15. november 1932, efter at sagen endelig var blevet afgjort, en ankeskrivelse. Hun begrundede sit krav på følgende måde:

”Til Støtte for min Anke anfører jeg, at ifølge den citerede Regel er det ikke bestemt, at Erstatningen skal bortfalde, men kun at den kan bortfalde eller nedsættes, hvorhos jeg oplyser, at min Mand i den Tid vi var gift, nemlig 21/2 31-17/5 31 af sin Løn sendte mig

---

<sup>493</sup> Ibid.

Støtte til mit Underhold, nemlig 2 X 50 Kr., medens jeg siden har været ganske uden Indtægter. Jeg har søgt Arbejde uden at kunne faa det.”<sup>494</sup>

Hun henviste meget præcist til denne regel, og det var præcis klager af denne type, som Steincke ønskede at undgå ved at indføre *skal* i stedet for *kan* i det ulykkesforsikringsforslag, han fremsatte i 1930. Socialministeriet afviste derfor klart denne anke.

I det hele taget havde de skiftende ministerier op gennem 1920'erne støttet Arbejderforsikringsrådets nye stramme praksis. Det peger klart i retning af en anerkendelse af Arbejderforsikringsrådets forvaltning af lovgivningen. Det viste sig dog langt fra at være tilfældet i alle slags sager.

Som en konklusion på beruselsessagerne vil jeg fremhæve følgende. *For det første*, at ændringen i 1916 betød, at der *blev* grebet ind overfor berusede arbejdere. Der var således en vilje til at bruge paragraffen, som den var tilsigtet. *For det andet* tyder det på, at man i den forbindelse ikke tog noget særligt hensyn til de efterladte enker i de forhold, hvor arbejdere omkom ved ulykker under indflydelse af alkohol. Her greb man i flere tilfælde til helt at afvise erstatning frem for at nedsætte den, hvilket må siges at være en ganske streng behandling af de efterladte, der kom til at lide under den pågældendes beruselse. Debatten frem mod 1916-loven havde ellers givet det indtryk, at sådanne hensyn kunne og reelt også burde tages.

*For det tredje* viser min undersøgelse, at paragraffen i den nye form havde en negativ virkning på arbejdernes retssikkerhed. Meget tyder på, at lovgivningens forøgede element af skøn på dette område betød mere vilkårlighed i afgørelserne, lemfældig brug af vidneudsagn og i det hele taget en bevægelse i retning af en mere moraliserende forvaltning. Dette var for så vidt blot i overensstemmelse med, hvad arbejdsgiverne og lægerne i rådet ønskede, men står ikke desto mindre i modsætning til den rationelle tilgang, der prægede afgørelserne før 1916.

### 12.3. 'Business as usual': Uagtsomhed i 1920'erne

Hvor der efter 1916 skete en iøjnefaldende ændring i Arbejderforsikringsrådets behandling af berusede arbejdere, så var der på andre områder tale om en fortsættelse af hidtidig praksis op gennem 1920'erne.

Ændringen i 1916 satte fokus på 'Tilsidesættelse af reglementariske Bestemmelser, som er holdte tilbørlig i Kraft' Dette skulle stå sin prøve i den første uagtsomhedssag efter 1916. Det var sagen vedrørende en tømrersvend Johannes Christensen, der ved en rundsav havde fået to fingre savet af den 23. december 1917. Hans arbejdsgiver, tømrermester Marinus Th. Mortensen, skulle ved Arbejderforsikringsrådets afgørelse i marts 1918 udbetale 1380 kr. i erstatning for 20 procent invaliditet.

---

<sup>494</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-296/1932.

Mortensens advokat ankede sagen. Som begrundelse fremførtes det, at Johannes Christensen havde udvist grov uagtsomhed ved at trodse et forbud mod at bruge saven, og advokaten klagede endvidere over, at der ikke var blevet foretaget videre afhøring af Mortensen i sagen, men Arbejderforsikringsrådet havde øjensynligt lagt til grund, at den tilskadekomne ikke huskede noget forbud. Arbejderforsikringsrådet svarede på beskyldningerne om Christensens uagtsomhed og overtrædelse af forbud: ”Man skal hertil blot bemærke, at Raadet, selv om Arbejdsgiverens Forklaring måtte være rigtig, har skønnet at der ikke kunde være Tale om at statuere, at der var udvist grov Uagtsomhed”.<sup>495</sup>

Også ministeriet lagde i denne sag vægt på, at det ikke var afgørende, om en handling var forbudt, men alene om den foregik ved den pågældende maskine, som der arbejdedes med. Var dette tilfældet – som i foreliggende sag – ville efter ministeriets opfattelse, ”...end ikke den Omstændighed, at en vis Handling er forbudt af Arbejdsgiveren, i al Almindelighed medføre, at Handlen mod Forbudet betragtes som grov Uagtsomhed”.<sup>496</sup> Dette stemte ikke overens med de nye bestemmelser. Det blev efterspurgt af Mortensen, men ikke undersøgt om et forbud var blevet ’tilbørligt overholdt’ og alligevel overtrådt af arbejderen.

Med til vurdering af sagen hører det imidlertid, at Mortensen ikke havde opfyldt sin forsikringspligt, og i første omgang tilbød arbejderen forlig på selve ulykkesdagen:

”Jeg udbetalte ham samme Dag et a ct. Beløb paa 100 Kr. og tilbød ham en Erstatning, som ham og hans Kone skulde tale nærmere om til næste Dag. Jeg overvejede samtidig, hvad jeg mente at vilde tilbyde ham, og næste Dag sagde han til mig, at han havde tænkt, at han skulde have 500 Kr., hvorved hans Kone tilføjede, at dette skulde være foruden de alt modtagne 100 Kr. Jeg havde selv tænkt mig en Erstatning paa a 600 a 700 Kr., og sagde ham derfor, at jeg var villig til at betale 650 Kr. til fuld Afgørelse af Erstatningspligten, og vi udfærdigede da en uunderskreven Overenskomst med Blyant, som næste Dag skulde stadfæstes med Blæk og underskrives. Imidlertid havde han fået Skrupler og udtalte, at en saadan Overenskomst ikke efter Loven kunne træffes, hvorfor han vilde indanke Sagen for det ærede Raad. Principalt maa jeg vel gøre gældende, at min erstatningspligt er endelig afgjort ved den trufne Aftale, saa meget mere som han til flere i Farum boende Personer har udtalt, at han fik omtrent 700 Kr., og at han var veltilfreds dermed.”<sup>497</sup>

Sådan berettede Marinus Mortensen i en skrivelse, der ledsagede en anmeldelse fra 2. januar 1918. Han var nu ganske fortørnet over, at arbejderen afslog hans generøse tilbud, hvorefter alt kunne være ordnet i mindelighed, og Mortensen ville fremstå som den socialt bevidste arbejdsgiver. Derfor understregede han nu i skadesanmeldelsen, at Johannes Christensens adfærd skyldtes grov uagtsomhed. En påstand, som ganske kraftigt blev fremført igen, da Arbejderforsikringsrådet havde afgjort sagen.

---

<sup>495</sup> ibid. Indenrigsministeriets arkiv, 1. kontor, journal 1295-12/1918.

<sup>496</sup> ibid.

<sup>497</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 406, journal I. b. 123.

Forklaringen på denne fremgangsmåde kunne være, at man fortsatte en hård kurs overfor arbejdsgivere uden forsikring. På den anden side er det værd at bemærke, at både ministeriet og Arbejderforsikringsrådet fastslog, at såfremt arbejdsgiverens beklagelser var rigtige, så ville dette ikke forandre afgørelsen, hvilket ikke stod i bedste overensstemmelse med lovens indhold.

Selvom loven af 1916 indførte forsikringspligt var der til stadighed arbejdsgivere, der ikke overholdt dette – om end det dog ikke var mere end 1-2 procent af samtlige arbejdsgivere under loven. Arbejderforsikringsrådets hårde kurs fortsatte her.<sup>498</sup> Op gennem 1920'erne fortsatte arbejdsgivere uden forsikring desuden at 'snyde' sig uden om erstatningskravet, og embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet fortsatte med at optrevle tvivlsomme sager, hvor beskyldninger om uagtsomhed først kom frem i ankeskrivelsen, hvorimod der intet havde stået i anmeldelsen. En metode som man siden 1899 havde brugt til at afsløre tvivlsomme klager.<sup>499</sup>

#### 12.4. En note om politiforhøret

Arbejderforsikringsrådets blanke afvisning af Marinus Mortensens krav om forhør af den tilskadekomne Johannes Christensen giver anledning til at se nærmere på forvaltningens brug af politiforhøret. Jeg har vist, hvordan Arbejderforsikringsrådet navnlig i forsikringens første årti var omhyggelige med at sørge for, at alle parter kom til orde i sagerne gennem forhør og samtidig drage omsorg for, at udsagnene blev gjort til genstand for overvejelser i Arbejderforsikringsrådet. Det hjalp dog meget sjældent den klagende part, *men i starten indtog politiforhøret dog en rolle som et neutralt forum, hvor parterne kunne komme til orde på lige vilkår*. Men det ændrede sig, og jeg vil hævde, at det skete omkring det tidspunkt, hvor man i Arbejderforsikringsrådet for alvor blev klar over at arbejdsgivere uden forsikring opdigtede uagtsomhed – nærmere bestemt omkring 1910. Herefter afvist mange af disse sager uden at undersøge dem nærmere igennem politiforhør. Ændringen, der blev tydelig i mellemkrigstiden, bestod i, *at politiforhøret i stigende grad blev bevidst brugt af embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet for at fremme deres egen dagsorden i sagerne*.

Et tydeligt eksempel fra 1923 udstillede en ganske afvisende adfærd over for en ung arbejders anke. Den 18-årige arbejdsmand Folmer Rasmussen kom til skade ved en rundsav den 20. april 1923 på Hornslet Stolefabrik. Det skete i en middagspause og ved en maskine, som han ikke normalt arbejdede ved, stod i en anden bygning end der, hvor han arbejdede,

---

<sup>498</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journalsagerne 4-61/1926, 4-66/1926, 4-107/1928 og 4-151/1929. I alle tilfælde var der tale om klager fra arbejdsgivere uden forsikring, hvor ankesagerne ikke optrådte særlig komplicerede og heller ikke gav anledning til problemer i ministeriet. Betragter man de årlige beretninger, så fremgår det, at selv om handlinger var blevet forbudt af arbejdsgiveren, eller der var tale om overtrædelser af forskellige reglementer, *så blev erstatningskravet på arbejdsgiveren altid fastholdt*.

<sup>499</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journalsagerne 4-77/1923, 4-93/1924, 4-123/1925, 4-116/1930, 4-80/1933. I alle disse tilfælde blev arbejdsgivernes argumenter hæmmet af, at anmeldelserne ikke indeholdt noget som helst, der pegede i retning af grov uagtsomhed.

og som ingen havde opfordret ham til at tage i brug. Der blev indsendt en anmeldelse til Arbejderforsikringsrådet den 9. maj 1923. I anmeldelsen var der ingen oplysninger om de nærmere omstændigheder, og det oplystes, at der ikke var nogen øjenvidner til ulykken. Arbejderforsikringsrådet spurgte nu stolefabrikkens ejer, om der kunne gives nærmere oplysninger om ulykken. Arbejdsgiveren svarede nu tilbage:

”Arbejdskarl Folmer Rasmussen holdt Middagspause, da Ulykken indtraf, hans daglige Arbejde bestod i at staa ved en Langkielsboremaskine. Rundsaven staa i et andet Hus, end det hvor Rasmussen arbejdede. Hvorfor han vilde prøve at skære paa Rundsaven ved jeg ikke, vel nærmest fordi han syntes, det kunde være intresant at skære paa den”.<sup>500</sup>

Folmer Rasmussen blev nu efterfølgende bedt om at bekræfte oplysningerne. Han fortalte en lidt anden historie den 19. august 1923:

”Som Svar paa Deres Brev af 15de August, hvor De beder oplyse om Rigtigheden af Anmeldelsen, skal jeg herved oplyse, at det var i Middagspavsen og at jeg heller ikke var sat til at arbejde ved denne. Grunden til, at jeg gik til Rundsaven, var denne at jeg tilfældig kom ud til Rundsaven og saa en 16 Aars Arbejder staa og arbejde ved denne som ikke havde været ved denne før. Da fik jeg Lyst til at prøve Saven og jeg fik savet tre a fire Lister. Hvor længe jeg vilde arbejde ved denne havde jeg ikke tænkt over. Jeg har ikke før været beskæftiget ved Rundsaven. Den Mand som skulde arbejde ved Maskinen, stod ved Siden af. Han forbød mig ikke at gaa til Maskinen”.<sup>501</sup>

Arbejderforsikringsrådet lagde ikke desto mindre vægt på, at drengen ikke havde noget at gøre ved maskinen. Centrale argumenter for Arbejderforsikringsrådet synes at have været det forhold, at han i middagspausen i nysgerrighed foretog en unødvendig handling. Afgørelsen blev derfor et afslag:

”Under disse Omstændigheder, hvor Ulykkens Indtræden maa tilskrives den paagældendes Nysgerrighed eller Kaadhed, har Raadet skønnet, at Ulykkestilfældet ikke kunde anses bevirket ved hans Beskæftigelse for Arbejdsgiveren eller ved de Forhold, hvorunder denne foregaar”.<sup>502</sup>

Folmer Rasmussen ankede sagen, men den blev promte stadfæstet af ministeriet, hvorefter Rasmussen skrev på ny og beklagede sig over, at man ikke tog i betragtning, at savskæreren stod lige ved siden af uden at gøre noget.<sup>503</sup> Der var altså tale om ganske modstridende oplysninger, og det forekommer besynderligt, at man ikke foretog en afhøring af denne

---

<sup>500</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 189, journal I. 2278/1923.

<sup>501</sup> ibid.

<sup>502</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-71/1923.

<sup>503</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 189, journal I. 2278/1923.

savskærer, der tilsyneladende lod unge arbejdere benytte saven.<sup>504</sup> Arbejderforsikringsrådet valgte her at undlade et forhør af en person, som kunne have givet værdifulde oplysninger.

*På den ene side* blev politiforhør nu i stigende grad brugt på en måde, så det ikke kunne siges at styrke retssikkerheden for borgerne, men nærmere antog karakter af at være et magtinstrument for forvaltningen. Det skal desuden understreges, at beruselsessagerne fremviste særdeles selektive brug af vidneudsagn. Det kunne for så vidt være en konsekvens af den meget løse formulering i uagtsomhedsparagraffen. I modsætning til den tidlige udvikling, hvor embedsmænd gjorde en dyd ud af, at ulykkestilfælde skulle undersøges så grundigt så muligt, så var det ikke strengt påkrævet ifølge 1916-loven.

*På den anden side* kunne dette komme til udtryk på en måde, hvor Arbejderforsikringsrådet investerede betydelige ressourcer i at kæmpe for erstatning til arbejdere – hvis dette var embedsmændenes dagsorden.

## 12.5. Kampen mod nedsættelse af erstatning

Det kunne således føre til meget omstændige sager, når det for embedsmændene handlede om at fastholde fortolkningsmagten.

Blandt andet en sag med en svensk ritmester G. Brunnstrøm fra Stockholm. En af ritmesterens ansatte i Danmark blev tilkendt erstatning for en ulykke, hvilket blev anket gennem ritmesterens sagfører i København, Ludvig Bing. I ankeskrivelse af 10. januar 1924 oprulledes sagen kort:

”Ritmester Brunnstrøm er Ejer af Badestedet Lakolk på Rømø. Som Opsynsmand paa dette Badested er ansat en Hr. Johann August Glied. Efter Hr. Glieds egen Fremstilling – som jeg nu paa forskellige Maader søger bekræftet eller eventuelt berigtiget – skyldede i Efteraaret 1921 en Mine i Land paa Stranden i Nærheden af Lakolk. Hr. Glied, der tilfældigvis befandt sig paa Stranden, borttog Tænderen i denne Mine, for at forhindre, at nogle Børn, der legede paa Stranden, skulle blive udsat for Fare. Tænderen lagde Glied i en Værktøjskasse, hvor den har ligget urørt til Maj 1923. Den 6. Maj 1923 skulle Glied bruge noget Værktøj, og da han tog Værktøjet ud af Kassen, exploderede Tænderen, hvorved Glied mistede 2 Fingre og fik sit ene Øje beskadiget.”<sup>505</sup>

Glied blev erklæret hele 75 procent invalid og tilkendt 15.840 kr. i erstatning. Et beløb som Brunnstrøm skulle betale, da han ingen forsikring havde. Bing fremstillede nu en række anklagepunkter mod Glied. Først og fremmest at han ved at opbevare tænderen i værktøjskassen havde udvist grov uagtsomhed i omgang med sprængstoffer.

Efter optagelsen af en rapport, hvor Glied blev afhørt, fastholdt Arbejderforsikringsrådet, at der ikke var udvist grov uagtsomhed og Socialministeriet godkendte herefter afgørelsen den 3. november 1924. Det er min opfattelse, at dette indtil videre betragtedes som en typisk

---

<sup>504</sup> For tilsvarende sager, hvor vidner ikke blev afhørt, se Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-39/1921 og 4-57/1924.

<sup>505</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-77/1923.



sag, hvor en arbejdsgiver forsøgte at 'snyde' sig uden om erstatningskrav, da der ikke i skadesanmeldelsen var nævnt noget om, at Glied skulle have udvist grov uagtsomhed.<sup>506</sup>

Men sagfører Ludvig Bing ankede igen den 12. november 1924 og denne gang med to argumenter. Brunnstrøm var ikke blevet afhørt endnu, og desuden havde en række både danske og svenske minesagkyndige sået tvivl om Glieds forklaring. Arbejderforsikringsrådet indvilligede i at lade et nyt forhør optage, hvor Brunnstrøm fik mulighed for at deltage, og Glied skulle svare på de sagkyndiges kritik.

Det nye forhør fandt sted i Københavns Byrets 6. afdeling den 23. marts 1925. Under dette forhør fremkom nye oplysninger. Mineekspert kaptajn Andersen kunne fortælle, at den pågældende tændsats – der formentlig stammede fra en engelsk eller tysk mine - ikke kunne have eksploderet ved den adfærd, som Glied havde beskrevet, som bestod i at hælde værktøjskassens indhold ud på et bord. For at den kunne eksplodere, skulle den enten have tilført elektricitet eller udsættes for ganske kraftige slag og rystelser. Som uddannet maskinmester måtte Glied have været vidende om dette. Kaptajn Andersen anså derfor forklaringen som forkert: "Paa Anledning tilføjer Kaptajn Andersen endvidere, at han efter hvad der er oplyst, kan udtale, at Explosionen ikke kan være fremkommet uden udvist grov Uagtsomhed".<sup>507</sup> Sagfører Bing krævede nu med udgangspunkt i ekspertudsagnene, at erstatning burde bortfalde eller i hvert fald nedsættes betydeligt.

Sagen var nu langt fra slut, da Socialministeriet bad Krigsministeriet udtale sig i sagen. I september 1925 afgav 1. Ingeniørbataillon en erklæring, der støttede Bings anke:

"Glieds hele Forklaring er sikkert usandfærdig. En Sprængkapsel kan overhovedet ikke detonere, dersom den fattes og behandles paa den af Glied beskrevne Maade. Der skal en ydre mekanisk Paavirkning til for at fremkalde en Detonation; og han hævder ikke at have gjort andet end at fatte om Kapslen med tre Fingre og at have lagt den over i venstre Haand".<sup>508</sup>

Krigsministeriet udtalte på baggrund af dette udsagn, at Glied havde udvist 'meget grov uagtsomhed', da han formentlig havde forsøgt at skille den ad, hvilket var den eneste forklaring på ulykken, som kunne gives.

Arbejderforsikringsrådet havde ikke i sinde at give op og var efterhånden ganske utilfreds med alle de forsøg på at røkke ved Glieds troværdighed (eller mon rådets?). Arbejderforsikringsrådet fremsatte nu den påstand, at der rent faktisk indtil 1913 blev fabrikeret sprængkapsler i Tyskland, som *kunne* sprænge på den måde, som Glied havde beskrevet. De var beklædt med kobber, hvad også – som en helt ny oplysning i sagen – var tilfældet med den, som Glied havde fundet på stranden. Desuden var det aktive stof i kapslen ikke kviksølv - som var det normale – men derimod stoffet glyazid. De nye oplysninger i sagen kom fra to

---

<sup>506</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 564, journal Ig. 1913

<sup>507</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-77/1923

<sup>508</sup> ibid.

danske kemiprofessorer, som hævdede, at en kemisk proces i kobberlegeringens reaktion med glyazid med tiden kunne medføre, at tændsatsen kunne eksplodere ved selv mindre påvirkninger.<sup>509</sup>

Den 24. marts 1926 skrev Bruunstrøm selv til Arbejderforsikringsrådet, hvor han kunne berette om en henvendelse til de tyske marinemyndigheder, der hævdede, at tændkapsler af den form, som de danske kemiprofessorer skrev om, ikke blev brugt af tyskerne under Første Verdenskrig – i hvert fald ikke med glyazid som aktivt stof. Derfor kunne Bruunstrøm nu afslutte brevet med en skarp afvisning af erstatningskrav:

”Under dessa förhållanden och sedan det nu till fullo visats att alla premiser för et verkligt oavsikligt olycksfall äro borteliminerade och frågan klarlagts och belysts från alla sidor av Danmarks och Sveriges förnämsta auktoriteter på området, vilka samtliga förklarat att Glied själv varit orsaken till olycksfallet och explosionen och själv genom vårdslöshet framkallat samma, vågar jag yrka på att Glieds skadeanspråk mot mig av Arbejderforsikringsraadet må förklaras ogrundade.”<sup>510</sup>

Således stod parterne stejlt overfor hinanden i marts 1926 efter 2 års forløb. Sagen var i den grad gået i hårdknude i magtkampen mellem Arbejderforsikringsrådets embedsmænd på den ene side og Ludvig Bing og ritmester Brunstrøm på den anden. Samtidig var en række militære eksperter og myndigheder fra Danmark, Sverige og Tyskland taget med på råd.

Sagen tog nu en helt ny drejning. Samtidig med den stejle afvisning fra Brunstrøms side fremsatte han imidlertid ønsket om et møde med Socialministeriet, før end der blev truffet en endelig afgørelse. Det blev imødekommet og fandt sted i ministeriet den 8. maj 1926. Grunden til, at man indvilligede i at møde Brunstrøm, var, at ministeriet var indstillet på at få sagen bragt til ende snarest muligt. På dette møde gav kontorchef Rudolf Lassen udtryk for, at sagen i ministeriet blev anset for yderst tvivlsom, og herfra var man indstillet på at tildele en lavere erstatning. Derfor luftede Rudolf Lassen overfor Brunstrøm tanken om forlig ved voldgiftskendelse og foreslog, at Bruunstrøm betalte halvdelen af erstatningen, hvis man kunne få Glied med på tanken. Brunstrøm accepterede at indgå forlig, ikke fordi han anerkendte nogen juridisk skyld, men ud fra ”...moraliska Synspunkter...”.<sup>511</sup> Sagen endte med, at Glied og Bruunstrøm i juni 1926 indgik forlig. Glied modtog dog hele 13.500 kr., som udgjorde 85 procent af den oprindelige sum.

Efter 3 år var sagen således endelig afsluttet. Man kan til denne sag bemærke, at i dette tilfælde stillede forvaltningen sig i realiteten hindrende for en afslutning af konflikten og dette i virkeligheden fordi Arbejderforsikringsrådets embedsmænd under ingen omstændigheder ville give køb på deres magtstilling. Min vurdering er, at de på visse områder forsøgte at modvirke delvise erstatninger, da man frygtede, at det ville åbne mulighed for, at

---

<sup>509</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 564, journal Ig. 1913

<sup>510</sup> *ibid.*

<sup>511</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 564, journal Ig. 1913.

erstatninger skulle nedsættes, blot der var mistanke om grov uagtsomhed. Det handlede med andre ord om embedsmændenes modvilje mod, at deres vidensmonopol skulle blive brudt af løse og tilfældige påstande om sammenhæng mellem uagtsomhed og arbejdsulykker.

Det er værd at bemærke, at Socialministeriet ikke omstødte Arbejderforsikringsrådet, selv om kontorchef Rudolf Lassen gav udtryk for, at ministeriet gerne så en nedsat erstatning. Sagen var imidlertid, at embedsmændene i ministeriet var i tvivl om, hvorvidt dette overhovedet kunne lade sig gøre.

Dette kom til udtryk i en anden lige så indviklet sag, der forløb samtidig med ovenstående. Tilmed en sag, der havde været forelagt Højesteret. Sagen var, at en handelsagent ved navn Georg Christensen om aftenen den 8. oktober 1923 var blevet overkørt af tog og dræbt på banegården i Århus. I første omgang anlagde Christensens enke sag mod Statsbanerne efter *Lov om Erstatningsansvar for Skade ved Jernbanedrift af 11. marts 1921*. I juni 1925 afgjorde Højesteret, efter at sagen havde været for Landsretten, at enkens erstatningskrav bortfaldt, da dødsfaldet var forårsaget af Christensens egen uagtsomhed. Manden fik sine ben kørt af og døde natten mellem den 8. og 9. oktober på Århus Kommunehospital. Forinden havde han dog til lægerne sagt, at han var faldet ud af en dør, der ikke var forsvarligt lukket. Imidlertid syntes det at være Højesterets opfattelse, at han ved egen drift opholdt sig mellem togvognene ved afgang, og derfor var der ingen erstatning. Desuden var der under sagen – men ikke nævnt i domsafsigelsen – fremsat beskyldninger om, at Christensen ville springe på toget som blind passagerer, hvorved han kom ud for ulykken. Stationsforstanderen havde fremsat denne teori i den umiddelbart efter ulykken optagne politirapport.<sup>512</sup> I forbindelse med retssagen blev en del vidner afhørt, deriblandt togets personale, der dog ikke kunne støtte mandens historie om, at han skulle være faldet ud af en dør, eftersom togbetjentene mente, at dørene var låste ved afgang.

Desuden kom det frem allerede et par dage efter ulykken, at manden havde afleveret sin bagage på et dampskib, der skulle sejle til København samtidig med togafgangen. Dette forklarede enken med, at Georg Christensen ofte lod sin tunge bagage fragte med skib, mens han selv tog toget, men der blev imidlertid ikke fundet nogen gyldig togbillet på manden.<sup>513</sup> Udskriften fra Landsrettens protokol viste, at det efterhånden som sagen skred frem, blev vurderet som ret usandsynligt, at manden var faldet ud af en åben dør. Det mest sandsynlige var, at han forsøgte at springe på toget men forfejlede springet og blev kørt over. Om hans hensigt var at køre med som blind passagerer, kunne dog ikke bevises.

Georg Christensens broder, som tillige optrådte som enkens sagfører, rettede nu efter højesterets stadfæstelse af dommen henvendelse til Arbejderforsikringsrådet i juni 1925. Arbejderforsikringsrådet benyttede nu sin ret til at tage en sag op, hvis man skønnede, at der kunne være erstatningsansvar efter ulykkesforsikringsloven. Det skal bemærkes, at søgs-

---

<sup>512</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 642a, journal Ij. 1901.

<sup>513</sup> *ibid.*

målet mod statsbanerne omhandlede Christensen som *passager*, hvor Arbejderforsikringsrådet vurderede, at der kunne rejses erstatningskrav på arbejdsgivere eller forsikrings-selskaber ud fra den betragtning, at Christensen i ulykkesøjeblikket var i *arbejdsforhold* som rejsende handelsagent.

Det kom frem, at Christensen på dette tidspunkt repræsenterede fire virksomheder. Arbejderforsikringsrådet fastslog, at ulykken ikke var forårsaget ved *grov* uagtsomhed. De forsikringsselskaber, der forsikrede arbejderne i de fire virksomheder ankede og fremførte i al væsentlighed to argumenter. Dels at der ikke var nogen skriftlig kontrakt om arbejdsforhold og dels, at sagen burde afvises efter at Højesteret havde statueret uagtsomhed. Arbejderforsikringsrådet afviste, at de pågældende selskaber ikke havde ansvar, da der var specielle forsikringsregler for handelsagenter, der ikke krævede skriftlige aftaler. Et forskud var tilstrækkeligt, og det havde den afdøde modtaget fra de pågældende virksomheder.

Med hensyn til uagtsomhed, så kan det bemærkes, at erstatningsloven af 1921 talte om 'almindelig' uagtsomhed, hvor ulykkesforsikringsloven krævede grov uagtsomhed – altså den gradsforskel, der formentlig var medvirkende til, at Arbejderforsikringsrådet tog sagen op. Forsikringsselskaberne krævede primært afvisning af sagen, men sekundært lod det imidlertid til, at en nedsættelse af erstatning kunne accepteres. Her svarede Arbejderforsikringsrådet den 29. oktober 1925:

”Endelig skal man bemærke, at det efter samtlige i Sagen foreliggende Oplysninger er uklart, hvorledes Ulykken er sket, men det er efter Raadets Skøn i hvert Fald ikke godtgjort, at afdøde, - selv om Ulykken som af Højesteret antaget, maa antages at skyldes udvist Uagtsomhed fra hans Side, - ved grov Uagtsomhed selv har hidført eller dog væsentligt bidraget til Ulykken, og Raadet har i Betragtning af, at Repræsentanten er død og saaledes er ude af Stand til at modbevise de opstillede Hypoteser om Ulykkens Indtræden, og under Hensyn til, at det, hvis der foretages Fradrag i Erstatningen, ikke bliver ham, men hans Efterladte, der kommer til at lide under de økonomiske Følger af hans eventuelle Uagtsomhed, fundet det betænkeligt at anvende Bestemmelsen i Ulykkesforsikringslovens §3, 2. Stykke i dette Tilfælde.”<sup>514</sup>

Det vil sige, at Arbejderforsikringsrådet underkendte Højesterets dom vedrørende erstatning og understregede de sociale hensyn til de efterladte. Forhandlingerne i ministeriet tydede dog på, at man ikke var enig med Arbejderforsikringsrådet. En embedsmand skrev: ”Hvis §3, 2. Stk. ikke skulde kunne bringes i Anvendelse i dette Tilfælde, hvor det synes at der i hvert Fald har foreligget grov Uagtsomhed, kan jeg ikke se, hvornaar den overhovedet skulde kunne anvendes”.<sup>515</sup> Ministeriets holdning var, at erstatningen burde nedsættes. Ministeriet var desuden ikke begejstret for tanken om at tilsidesætte Højesterets afgørelse. Men når ulykkesforsikringsloven lod det være op til Arbejderforsikringsrådets skøn om erstatningen *kunne* nedsættes, så kunne ministeriet ikke gøre noget:

---

<sup>514</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-104/1925

<sup>515</sup> *ibid.*

”Og det vil altsaa sige, at Raadet i Mdfr. af §3, 2’ Stk. kan men ikke skal bestemme, at Erstatningen skal nedsættes... Om Raadet vil gøre det ell. ej, er imidlertid et Spm. om Fastsættelse af Erstatningens Størrelse, hvilket Spm. ikke kan indankes for Min., jf. §14 og 12”.<sup>516</sup>

At kræve nedsættelse af erstatning var således *uden for* ankemuligheden. Den eneste mulighed, som embedsmændene i ministeriet kunne fremføre for at omstøde, var, hvis ulykken faldt helt uden for loven som følge af grov uagtsomhed. Men man undlod her at omstøde af hensynet til de efterladte. I sagen havde man undervejs konfereret med Arbejderforsikringsrådet, hvor afdelingschef Gunnar Dam havde understreget det sociale hensyn til de efterladte som afgørende i dette tilfælde.

Disse to sager fra midten af 1920’erne viser, at ministeriet ikke kunne tvinge nedsættelse af erstatning igennem i de tilfælde, hvor man anså det for det mest nærliggende. Men Arbejderforsikringsrådets praksis skulle snart komme under pres, hvilket faldt sammen med et regeringsskifte i 1929, hvor Socialdemokratiet og Det radikale Venstre dannede regering.

#### **12.6. Steincke som socialminister: Arbejderforsikringsrådet under pres**

Jeg har vist, hvordan Arbejderforsikringsrådets forvaltning på centrale punkter *fortsatte* efter 1916, selvom om hensigten med ændringen af uagtsomhedsparagraffen var at stramme op vedrørende opdragelsen af arbejderne. Embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet tog ikke – på nær ved beruselse - skridt til at betragte paragraffen som et opdragelsesinstrument over for arbejderne, og noget tydede på, at de arbejdsgivere, der stadig ikke havde tegnet forsikring, var genstridige som altid. De mødte hård modstand i Arbejderforsikringsrådet.<sup>517</sup>

Ministeriet var efterhånden blevet kritisk overfor denne praksis, og navnlig med hensyn til, at det ikke var muligt at få gennemført nedsættelser af flere erstatninger, end det var tilfældet. Det skete sjældent, at Arbejderforsikringsrådet nedsatte erstatning. Der skulle imidlertid en ny og handlekraftig socialminister til, før Arbejderforsikringsrådet blev sat under et effektivt pres.

K. K. Steincke havde ved dannelsen af den socialdemokratisk-radikale regering i 1929 fået overdraget Socialministeriet, hvilket indvarslede nye tider, der kunne mærkes både blandt ministeriets embedsmænd og i Arbejderforsikringsrådet.

Ikke siden Ludvig Bramsens ministertid omkring århundredeskiftet havde man haft en minister, der greb så personligt ind i sagerne som Steincke. Han havde fra start rettet skytset mod det Arbejderforsikringsråd, der efter Steinckes opfattelse siden 1925 havde været under

---

<sup>516</sup> *ibid.*

<sup>517</sup> Der var sågar et eksempel på en arbejdsgiver, der anklagede sin arbejder for at have hugget en finger af med forsæt. Denne sag blev pure afvist af Arbejderforsikringsrådet, Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-116/1930.

indflydelse af Henrik Vedels ”...leddeløse Fortolkningskunst(er)”.<sup>518</sup> Hermed sigtede han mod embedsmænds selvstændige fortolkninger af lovgivning, hvilket han mente faldt klart uden for deres arbejdsområde.

Embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet fik en forsmag på, hvad der ventede dem, da Steincke omstødte en af de første uagtsomhedssager, som han blev forelagt. Sagen drejede sig om smører ved navn Albert Larsen, der var forhyret på skibet M/S Lalandia, der var ejet af Østasiatisk Kompagni. I foråret 1929 transporterede dette skib blandt andet to elefanter i et dertil indrettet hus på agterdækket. Larsen var den 28. maj 1929 gået ind i buret for at fordre den ene elefant, der imidlertid skubbede ham hårdt op mod tremmerne, så han beskadigede sin ene skulder. Arbejderforsikringsrådet henvendte sig i oktober tilfældet under loven, og forsikringsforbundet *Danske Rederes Ulykkesforsikringsforbund* kunne se frem til at udbetale en nærmere bestemt erstatning. Den 24. oktober klagede selskabet til Socialministeriet over udsigten til dette. Man gjorde gældende, at det var forbudt andre end den medrejsende siamesiske dyrepasser at fodre elefanterne, at Albert Larsen ikke havde noget at gøre med fodringen, der blev foretaget for morskabs skyld, og at der i det hele taget var tale om grov uagtsomhed, der burde føre til bortfald eller nedsættelse af erstatning. Desuden havde skibsfører H. Frandsen et par dage forinden forhindret Albert Larsen i at fodre elefanterne og igen påpeget faren derved.

Det vil sige, at klagen i virkeligheden angik to spørgsmål, dels spørgsmålet om den pågældendes beskæftigelse, som ikke var at passe elefanten og dels, at han ved at trodse et forbud havde gjort sig skyldig i en grov uagtsomhed. Angående det første, svarede Arbejderforsikringsrådet afvisende overfor forbundet. Det var rederiets opgave at sørge for, at ingen ud over den medrejsende dyrepasser kunne komme i berøring med elefanterne, såfremt rederiet skulle fritages for ansvaret. Med hensyn til spørgsmålet om overtrædelse af forbud anførte Arbejderforsikringsrådet, at et forbud ikke var blevet håndhævet, da mange af de ombordværende besætningsmedlemmer jævnligt fodrede elefanterne, og derfor skulle han have fuld erstatning.

Vurderingen i ministeriet var imidlertid, at denne opfattelse var meget forkert og at Arbejderforsikringsrådet nu var kommet for langt ud i sine tolkninger af loven. Fodring af elefanter var ikke relateret til hans beskæftigelse, og et forbud var blevet udtalt af kaptajnen på skibet og tillige yderligere indskærpet overfor Albert Larsen. Derfor afviste ministeriet den 11. januar 1930 ethvert erstatningskrav på forsikringsforbundet.

Embedsmændenes notater i sager viser desuden, at det generelt blev opfattet som ”...helt uforstaaeligt, at Raadet ikke kan se, at der i alle Tilfælde foreligger grov Uagtsomhed; med en i denne Anledning nedsat Erstatning var Sagen vel gleden”.<sup>519</sup> Der var bred enighed om, at Arbejderforsikringsrådet var kommet for langt ud i sin fortolkning. Ministeriet var af den

---

<sup>518</sup> K. K. Steincke (1947), s. 45 Her kan det indskydes, at selv om Vedels forvaltningsstil var legendarisk, så var praksis i ulykkesforsikringssager grundlagt lang tid før Vedels formandsperiode.

<sup>519</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-152/1929.

opfattelse, at nedsatte erstatninger ville hindre disse ofte meget problematiske uagtsomheds-sager.

Steincke forberedte på dette tidspunkt en revision af sociallovgivningen og fremsatte som et led heri sit ulykkesforsikringsforslag i oktober 1930. Som nævnt i afhandlingens II. del indeholdt det et forslag om, at der fremover *skulle* nedsættes erstatninger, hvor grov uagtsomhed, beruselse eller overtrædelse af reglementariske bestemmelser havde bidraget til arbejdsulykkens opståen. Dette var helt Steinckes eget personlige forslag, og sammen med omstødelsen af Albert Larsens sag var det et meget klart signal om, at nu ville man Arbejderforsikringsrådets mangeårige selvstændige og egenrådige fortolkning af loven til livs.

De nye signaler medførte to ting. Først og fremmest spores herefter en begyndende ændring i Arbejderforsikringsrådets praksis, hvilket i sig selv var noget nyt. Tidligere havde embedsmændene set stort på politisk indblanding i forvaltningen af uagtsomhedsparagraffen. For det andet er det interessant at iagttage, hvordan ministeriet blev splittet som følge af Steinckes nye signaler. Embedsmændene i ministeriet var trods en stigende modstand mod Arbejderforsikringsrådet i 1920'erne heller ikke tilhænger af en alt *for* voldsom politisk indblanding. På den ene side var embedsmænd i ministeriet kritiske overfor Arbejderforsikringsrådet, men på den anden side virker det til, at embedsmændene samtidig opfattede sig selv som garant for en vis kontinuitet over for det politiske spil, hvori ulykkesforsikringsforlaget befandt sig mellem 1930 og 1933. Disse to tendenser i henholdsvis Arbejderforsikringsrådet og ministeriet skal herunder belyses nærmere. Først sager, hvor striden stod i ministeriet.

Således i en sag, hvor arbejdsmand Carl Ericsson under arbejde for Rødovre kommune kom til skade ved kloakarbejde 27. maj 1930. Ericsson tændte en cigaret nede i en kloak for at forbedre luften, hvorved der skete en eksplosion, der forbrændte ham på ansigt og arme. Manden kendte til denne fare, men Arbejderforsikringsrådet henførte det under loven, da sognerådsformanden, der antog Ericsson til arbejdet, ikke informerede nærmere om det konkrete arbejde. Han lod sig nøjes med Ericssons forsikring om kendskab til denne type arbejde.

Advokat Johan Heilesen ankede nu for *Landkommunernes Ulykkesforsikring* og understregede, at såvel stadsingeniør for København og tekniske afdelinger i en række københavnske kommuner opfattede Ericssons handling som ganske grov uagtsomhed. Heilesen understregede: ”Naar denne Bestemmelse [§3, stk. 2, la] er indsat i Ulykkesforsikringsloven, er det selvfølgelig for at indskærpe, at de forsikrede ogsaa har deres Ansvar”.<sup>520</sup> Heilesen krævede afvisning af tilfældet eller subsidiært nedsættelse som et minimum. Arbejderforsikringsrådet fastholdt dog sin afgørelse og understregede netop som det centrale argument, at arbejdsgiveren i det konkrete tilfælde ikke havde gjort

---

<sup>520</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-73/1931.

arbejdsmanden udtrykkelig opmærksom på faremomenterne. Spørgsmålet, om hvorvidt arbejderen var bekendt med arbejdet i forvejen, spillede ikke den afgørende rolle. Man kan antage, at det også kan have spillet en rolle, at sognerådet i anmeldelsen fra 7. juni 1930 ikke anførte noget om uagtsomhed eller lignende.<sup>521</sup>

Spørgsmålet om hvem der burde have været faremomenterne bevidst splittede nu imidlertid ministeriet. Flere af de nyere embedsmænd i ministeriet var under indtryk af de nye politiske signaler indstillet på at afvise sagen. Ericsson burde have vidst, at det var uforsvarligt med åben ild i en kloak. Diskussionerne gik frem og tilbage i august måned 1931, og det blev først ved departementschef Rudolf Lassens afsluttende bemærkninger, at sagen blev afgjort:

” En Arbejdsgiver, der beskæftiger Arbejdere ved et farligt Arbejde, bør efter min Mening egentlig altid give en særlig Instruktion til Arbejdets Udførelse og han bør ikke undlade dette, blot fordi Manden kommer med nogle almindelige Bemærkninger om, at han er kendt med dette Arbejde.”<sup>522</sup>

Derfor kunne ministeriet trods uenighederne stadfæste afgørelsen. Dette må betragtes som en klar skærpelse af arbejdsgiverens pligt til at informere om faremomenter ved arbejde. En undladelse af dette kunne ikke accepteres.

Jeg vil fremdrage et andet lignende eksempel på strid i ministeriet. Den 15-årige smedelærling Jørgen Jensen kom den 28. januar 1932 til skade med en finger, mens han var ved rensning af en boremaskine hos smedemester Sigvard Hansen, der efterfølgende blev pålagt at betale lærlingen 255,- kr. i erstatning. Hansen ankede og hævdede, at lærlingen ikke havde noget at gøre ved den boremaskine, som læderede lærlingens fingre. I øvrigt havde Hansen, kort før ulykken indtraf, forladt værkstedet og forinden forbudt Jørgen Jensen at røre ved maskinen. Lærlingen mente dog – som oplyst ved politirapport - ikke at have fået noget forbud.<sup>523</sup> I ministeriet var der i første omgang stemning for at lægge vægt på et udstedt forbud fra arbejdsgiverens side. En referent skrev:

”Ref. maa mene, at der i hvert Fald er tale om ”Tilsidesættelse af reglementariske Bestemmelser”, og at der for saa vidt er Grundlag for at anvende §3, Stk. 2, Pkt. 2. Om Bestemmelsen skal anvendes maa helt bero paa en Afvejelse af 2 forskellige Hensyn. Paa den ene Side maa der være en Margin for Lærlingen til at lægge Tjenstivrighed og Initiativ for Dagen, dette kan ogsaa være i Mesterens Interesse. Paa den anden Side bør man ikke se bort fra Mesterens Paabud, af hvilke i hvert Fald et er overtraadt -, Man maa vel ogsaa sige, at det tilkommer en Lærling mindre Adgang til at ræsonere over Ledelsens Paabud end en trænet Arbejder. Ref. vil herefter henst. at man anvender §3., Stk. 2, Pkt. 2 saaledes, at Erstatningen nedsættes f. Eks. til 100 Kr.”<sup>524</sup>

---

<sup>521</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 538 (II), journal I. 2309/1930

<sup>522</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-73/1931.

<sup>523</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 870 (II), journal J. 483/1932.

<sup>524</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-85/1933.



Der var imidlertid embedsmænd i ministeriet, der havde en anden holdning. Herfra blev der lagt vægt på, at Sigvard Hansen for det første havde undladt at anmelde ulykken, hvilket drengens fader dog fik trumfet igennem. Sigvard Hansen indleverede en anmeldelse den 11. april 1932, hvor han benyttede lejligheden til at fremsætte påstanden om overtrædelse af forbud. Vægningen mod at anmelde ulykken svækkede i høj grad hans argumenter.

For det andet måtte det betragtes som en skærpende omstændighed, at smedemesteren havde undladt at tegne den lovpligtige forsikring. Disse argumenter overbeviste den nye kontorchef H. de Jonquières, hvilket også blev den endelige afgørelse. At der havde været flere modstridende holdninger i ministeriet var ikke nyt, men det forekommer mig, at Steincke splittede ministeriet i to fløje, hvor den ene stod på Steinckes side, hvad angik flere indgreb overfor arbejdere, og den anden støttede Arbejderforsikringsrådets tolkninger - som i dette tilfælde var, at man ikke skulle se mildt på arbejdsgivere, der ikke levede op til deres ansvar. De embedsmænd, der indtog sidstnævnte standpunkt, var dem, der havde været længst i ministeriet. De havde muligvis tidligere - i hvert Rudolf Lassen - været modstandere af Arbejderforsikringsrådet, men måtte nu markere afstand til kraftige politiske signaler.

Der var dog specielt én sag, hvor presset fra ministeren blev så massivt, at embedsmændene i samlet flok nærmest agerede 'buffer' mellem Arbejderforsikringsrådet og Steincke. Sagen angik husassistenten Gerda Jensen, der pådrog sig et kraniebrud ved et trafikuheld den 13. december 1929. Gerda Jensen var ansat hos fru Gravesen i Birkerød og var denne dag på cykel på vej efter nogle varer for sin arbejdsgiver. Ulykken skete ved at hun - formentlig efter at have opdaget at hun i et vejkryds var kørt forkert - pludselig uden varsel drejede tværs over kørebanen og blev påkørt af en bagfrakommende bil, som blev ført af vognmand Madsen. Politiet i Hillerød undersøgte herefter, om der skulle rejses tiltale mod Madsen for overtrædelse af færdselsloven, men sagen endte dog med, at dette ikke kunne bevises. Samme dag som ulykken fandt sted, kunne et vidne, chauffør Thomsen, der kørte bag Madsen, oplyse til politirapport, at pigen pludselig svingede ud foran Madsen, der ikke kørte for stærkt, men trods det ikke havde mulighed for at undvige.<sup>525</sup> Pigen selv kunne ikke erindre præcis, hvad der var sket.

Efter nogen tid havde Gerda Jensens nabo, tømrermester Otto Andersen, sørget for, at sagen blev anmeldt til Arbejderforsikringsrådet, hvor den blev henført under loven. Fru Gravesen havde imidlertid ikke tegnet forsikring og blev derfor af Arbejderforsikringsrådet den 7. januar 1932 - cirka to år efter ulykken! - pålagt at betale 1681 kr. til Gerda Jensen, der blev erklæret 18 procent invalid som følge af tilbagevendende hovedpine.<sup>526</sup>

---

<sup>525</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 417 (II), journal I. 6500/1929.

<sup>526</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-52/1932.

Gravesens advokat ankede afgørelsen to dage senere med den begrundelse, at eftersom Gerda Jensen pludseligt og uden varsel havde drejet ud på vejen, måtte det betragtes som grov uagtsomhed. Det var sagførerens vurdering efter at have gransket en række forhørsrapporter fra sagen om tiltale mod vognmand Madsen. Erstatningen burde derfor bortfalde eller i hvert nedsættes kraftigt.

Arbejderforsikringsrådet afviste, men dog uden at begrunde det nærmere. Men understregningen af, at Gravesen ikke havde opfyldt sin forsikringspligt havde formentlig været medvirkende til, at Gravesens anke blev pure afvist. Til støtte for denne tolkning kan det nævnes, at der blandt sagens akter i Arbejderforsikringsrådets arkiv ligger korrespondance fra tømmermester Andersen, der i november 1930 meddelte, at han havde haft et møde med fru Gravesen. Efter Andersens forklaring gav hun for det første udtryk for, at ulykken var sket udenfor arbejdstiden – da pigen ikke skulle komme tilbage med varerne før dagen efter. For det andet skulle Gravesen tillige have givet udtryk for, at pigen *ikke* havde begået grov uagtsomhed:

”Jeg fik da denne Opfattelse, at saafremt Fruen havde haft Pigen forsikret, havde hun aldeles ikke gjort nogen Modstand mod Erstatningsbeløbet.”<sup>527</sup>

Det må forstås således, at anklagen om uagtsomhed formentlig var fremkommet i kraft af sagførerens mellemkomst. Arbejderforsikringsrådet havde også før haft erfaringer med sagførere eller forsikringsselskaber, der mere eller mindre ’fremstillede’ anklager om grov uagtsomhed. For Arbejderforsikringsrådet var sagen derfor ganske klar, da det forhold at pigen på vej hjem cyklede efter varer til fru Gravesen placerede forholdet under loven.

Men det var i sidste ende op til ministeriet at træffe afgørelse, hvilket ikke faldt så let. De embedsmænd, der behandlede sagen i løbet af marts 1932 indstillede til at stadfæste Arbejderforsikringsrådets afgørelse, med den begrundelse, at der skulle meget til at bringe §3, stk. 2 i anvendelse.

De tre embedsmænd, som ses at have gennemgået sagen, var enige, og hertil sluttede sig desuden departementschef Rudolf Lassen. Der skete imidlertid det, at Steincke efter at være blevet forelagt sagen greb ind og krævede, at der blev taget kontakt til justitsministeriet, med det formål, at få oplyst om, ”...det af Husassistent Gerda Alice Frederikke Jensen ved den paagældende Lejlighed udviste Forhold efter den gældende Domspraksis vil kunne karakteriseres som grov Uagtsomhed”.<sup>528</sup> Den 20. maj indløb svar fra Justitsministeriet, der ikke kunne oplyse om domme, der præcist svarede til det angående Gerda Jensen. Det hindrede dog ikke Justitsministeriet i at beskrive hendes handling som klart udtryk for grov uagtsomhed. Begrundelsen var et skøn over det ”...almindelige Kendskab til Færdsels-

---

<sup>527</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 417 (II), journal I. 6500/1929.

<sup>528</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-52/1932.

forhold...”.<sup>529</sup> Hvis vi skal tro embedsmændenes opfattelse af sagen, så viste det sig herefter, at Steincke nærmest på forhånd havde dømt pigen for uagtsomhed. En embedsmand noterede efter Justitsministeriets svar, at dette kom på tværs af hans egen opfattelse af begrebet grov uagtsomhed, der måtte fortolkes lempeligt for ikke at lægge bånd på arbejdernes handlinger i virksomhedens og arbejdets interesse. Og han fortsatte i knudret embedsmandssprog:

”Hertil kommer, at jeg forstod Ministerens Opfattelse saaledes, at Ministeren var mest tilbøjelig til at mene, at der forelaa grov Uagtsomhed, men at Ministeren var villig til at se bort herfra, for saa vidt der ikke var faldet Dom for, at et saadant Tilfælde var grov Uagtsomhed, selv om man muligvis maatte gaa ud fra, at Tilfældet ville blive betragtet som grov Uagtsomhed, hvis det skulle afgøres af en Dommer i Dag i Henhold til den i Dag gældende Opfattelse af Færdselskulturen”.<sup>530</sup>

Embedsmanden forstod det således, at der som afgørende kriterium måtte fremstilles som minimum én dom, uanset hvad folk måtte vurdere om tilfældet ud fra gældende opfattelser. Der kunne ikke fremstilles domme, så embedsmændene kunne med sindsro igen indstille til at stadfæste Arbejderforsikringsrådets afgørelse. Da Steincke nu fik forelagt sagen på ny i juni 1932, afviste han den ikke desto mindre på ny. Som eneste begrundelse fik den tilskadekomne Gerda Jensen nu Justitsministeriets vurdering af hendes adfærd som grov uagtsomhed. Arbejderforsikringsrådet blev herefter bedt om ”...at optage Spørgsmaalet om Erstatningens Fastsættelse til fornyet Overvejelse, jf. Ulykkesforsikringslovens §3, 2.”<sup>531</sup> Steincke ønskede at ændre Arbejderforsikringsrådets afgørelse, på trods af hele embedsværkets opfordring til det modsatte. Steincke havde ud fra sin egen personlige overbevisning fældet dommen over Gerda Jensen. At Justitsministeriet ikke kunne henvise til domsfældelse, hindrede ikke Steincke i at gribe ind.

Sagen var dog langt fra slut, men tog en ny drejning, da tømrmester Andersen i mellemtiden havde fået kontakt til landsretssagfører Hans Møller fra *Studentersamfundets Retshjælp for ubemidlede*. Ved nyheden om at Arbejderforsikringsrådet i hvert fald skulle nedsætte erstatning, rettede Møller henvendelse hertil og anmodede om nye undersøgelser i sagen. Møller var ikke tilfreds med politiets undersøgelser i sagen, ligesom han heller ikke var imponeret over den måde, hvorpå sagens akter var blevet vurderet af ministeriet. Møller gjorde for første gældende, at de vidner, der havde forklaret, at vognmand Madsen var uden skyld i ulykken, var i familie med Madsen. For det andet var det cyklens baghjul og ikke forhjul, der var blevet ramt, hvilket ikke passede med forklaringerne om, at Gerda Jensen var drejet direkte ud i bilen, der så ville have ramt forhjulet. *For det tredje var to vidner i sagen aldrig blevet afhørt*. Dels tøffelmager Christensen, der umiddelbart før kollisionen havde

---

<sup>529</sup> Ibid.

<sup>530</sup> Ibid.

<sup>531</sup> Ibid.

bemærket, at vognmand Madsen kørte med høj fart, hvilket han tidligere også var blevet anklaget for. Og dels at en staldmester, H. P. Nielsen, der på cykel kørte bag Gerda Jensen, havde fået indtryk af, at Gerda Jensen var kørt direkte over vejen og at Madsen i høj fart havde ramt baghjulet først.

Arbejderforsikringsrådet foranstaltede et nyt forhør, afholdt den 30. november 1932. Her blev Møllers påstande foreholdt de implicerede parter, og tilstede var også en afdelingschef for forsikringsselskabet *Absalon*, hvor vognmand Madsen havde sit køretøj forsikret. Efterfølgende blev der ved forhandlinger ført af Hans Møller indgået forlig, hvor fru Gravesen og *Absalon* indvilligede i at dele ansvaret for den erstatningssum, som Arbejderforsikringsrådet oprindeligt havde udmålt.<sup>532</sup> Det vil sige, at over tre år efter ulykken fik Gerda Jensen efter lang kamp den fulde erstatning og Arbejderforsikringsrådet, der under de sidste forhandlinger forståeligt nok førte en tilbagetrukket rolle, undgik at skulle tage stilling til nedsættelse.

I øvrigt er det værd at bemærke, at de oplysninger, som Møller fremsatte i juni 1932 længe havde været kendt, hvilket fremgår af sagsakterne i Arbejderforsikringsrådets arkiv, hvor der forefindes talrige skrivelser fra tømrer Andersen helt tilbage fra august 1930. Arbejderforsikringsrådet benyttede dem øjensynligt ikke i første omgang, men havde på den anden også afvist, at der var tale om grov uagtsomhed. I Arbejderforsikringsrådet havde man ikke regnet med at sagen ville få det forløb, den fik. Og som i så mange andre sager tog man efterhånden let på undersøgelserne af ulykkestilfældene.

### 12.7. Ændring af praksis

Med disse sager in mente kan man langt bedre forstå, hvorfor Steincke strammede uagtsomhedsparagraffen i 1933. Hans erfaringer med en forvaltning, der ikke ville benytte den mulighed, som loven gav for nedsættelse af erstatninger, spillede den afgørende rolle. Og på samme måde som han ved politisk 'snilde' fik paragraffen strammet – uden at nogen reelt ønskede det – så greb han taktisk ind i nogle ankesager og forsøgte at statuere nogle eksempler, som embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet trods modstand ikke i længden kunne sidde overhørig.

I starten af 1930'erne ses stadig et Arbejderforsikringsråd, der førte en kontant kurs overfor arbejdsgivere, der ikke havde tegnet forsikring eller ikke havde gjort noget for at informere arbejdere om faremomenter ved arbejdet eller truffet nødvendige sikkerhedsforanstaltninger.<sup>533</sup> Men på den anden side ses det, *at der var væsentlige tilløb til principielle ændringer i Arbejderforsikringsrådets fortolkning af loven.*

Husassistent Karen Jensen kom til skade den 7. november 1930 hos gårdejer Axel Kjær. Det skete en dag, hun skulle tænde op i komfuret, og hun kom ved et uheld til at smide en

---

<sup>532</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 417 (II), journal I. 6500/1929.

<sup>533</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal 4-73/1931 og 4-128/1932. To sager, hvor arbejdsgiverens oplysningspligt var misligholdt, hvilket både råd og ministerium var enige om.

lille æske med fænghætter ind i komfuret. Fænghætterne eksploderede, og hun beskadigede sine fingre. Baggrunden var, at Kjær på nogle hylder i køkkenet havde opbevaret noget sprængstof, som han havde forbudt pigen at røre. På en hylde lå en kasse patroner og på en anden hylde en kasse med træuld, hvori var placeret den lille æske med fænghætter. Et par dage før ulykken havde pigen skullet bruge en æske til knive og gafler, og hun tog æsken med træuld, da hun troede, at det var den anden æske med patroner, som hun var blevet forbudt at røre. Træulden smed hun i brændekurven og tænkte ikke mere over dette. Den 7. november ville hun tænde op og smed træuld – med fænghætter! – ind i komfuret. Arbejderforsikringsrådet mente nu, at der var begået grov uagtsomhed og afviste erstatningskravet. Pigens fader ankede dog afgørelsen den 30. maj 1931 og fremsatte den påstand, at pigen den dag, hvor hun manglede en kasse til knive og gafler, havde spurgt Kjær om hun måtte bruge den kasse med træulden (og fænghætterne) i. Hertil skulle han have svaret ja! Arbejderforsikringsrådet afviste dog stadig:

”To paa Gaarden tjenende Karle har til Rapporten forklaret, at de har hørt Gaardejer Kjær sige til Husassistenten, at hun ikke maatte røre det, der stod paa Hylden i Spisestuen, da det var farligt Sprængstof”.<sup>534</sup>

Arbejderforsikringsrådet afviste nu yderligere forhør, da man anså faderens ankeskrift for opdigtet og fastholdt dermed sin indstilling. Dette faldt dog den nye chef for 1. kontor, Erik Dreyer, for brystet. Han kunne ikke forstå, hvorfor rådet antog, at ankeskrivelsen var opdigtet uden at undersøge det nærmere. Derfor tog han initiativ til at lade nyt forhør optage, hvor denne påstand skulle undersøges. Det viste sig nu, at Axel Kjær *havde* givet pigen lov til at tage kassen, uden at han egentlig vidste, hvad pigen reelt havde spurgt om. Derfor måtte Arbejderforsikringsrådet omstøde sin dom, og pigen blev den 7. januar 1932 tildelt 255,- kr. for 5 procent invaliditet.

Denne sag er interessant i to henseender. For det første fordi det var Dreyer i ministeriet, der reddede pigen erstatning. Hertil kan man bemærke, at Dreyer hurtigt ’flygtede’ til en post i Fabrikstilsynet, som Steincke formulerede det i sine erindringer.<sup>535</sup> For det andet syntes den først trufne afgørelse i høj grad at være et brud på Arbejderforsikringsrådets fortolkningspraksis vedrørende overtrædelse forbud. En af de sidste sager før 1933-loven giver yderligere et fingerpeg om, hvad der var undervejs.

Den 18-årige Husassistent Elly Hansen faldt ned fra 2. sals højde under pudsning af vinduer den 7. september 1931 og pådrog sig et alvorligt brud på ryggen. Husassistenten var ansat hos frøknerne Ingeborg Nielsen og Ida Jensen, der sammen ejede et pensionat på Frederiksberg. Samme dag som ulykken fandt sted foretog overbetjent Tonnesen fra Frederiksberg Politi en række afhøringer. Ingeborg Nielsen forklarede til rapport, ”...at hun

---

<sup>534</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal nr. 4-85/1931.

<sup>535</sup> K.K. Steincke (1947), s. 42-43.

én Gang for alle havde forbudt tilskadekomne at pudse Vinduer, i det denne led af Besvimelsesanfald, og at hun havde sagt til hende, at Køkkenpigen Gerda Jørgensen skulde pudse dem i Stedet for”.<sup>536</sup> Disse oplysninger blev bekræftet af såvel Ida Jensen, Gerda Jørgensen og tilskadekomne selv, der indrømmede at hun havde fået forbud mod at pudse vinduer.

Den 30. januar 1932 meddelte Arbejderforsikringsrådet, at man ville bringe §3,2 i anvendelse på grund af grov uagtsomhed i form af overtrædelse af forbud og nedsætte dagpengeydelsen med 25 procent. Sagen var således ikke endelig afgjort endnu, da invaliditetsspørgsmålet endnu manglede at blive afgjort men dagpengebeløbet skulle således nedsættes.<sup>537</sup> Det tog en rum tid at få undersøgt de præcise følger ulykken, og først 3. januar 1933 blev sagen afgjort. Elly Hansen blev tildelt 2003 kr. i erstatning efter 20 procent invaliditet. Denne ydelse blev ikke nedsat, men beslutningen om nedsættelse af de dagpenge, som Elly Hansen har været berettiget til gennem hele 1932, blev fastholdt.

Elly Hansen ankede afgørelsen med den begrundelse, at der reelt ikke havde været tale om et strengt forbud men blot en henstilling om ikke at pudse vinduer. Den 25. februar faldt den sidste skrivelse fra Arbejderforsikringsrådet, som fastholdt afgørelsen om nedsættelse af dagpengeydelsen. Argumenterne herfor var ganske klare og interessante:

”Efter Raadets Formening har den tilskadekomne ved at overtræde det givne Forbud, der tilsigtede at fritage hende for den Fare, der netop var særlig nærliggende paa Grund af hendes særlige Forhold gjort sig skyldig i en saadan grov Uagtsomhed, at der vil være Grundlag for at bringe Bestemmelsen i Ulykkesforsikringslovens §3, sidste Stykke til Anvendelse.”<sup>538</sup>

Denne udtalelse bærer præg af en tankegang om, at man ved at statuere grov uagtsomhed kunne opdrage arbejdere til at overholde arbejdsgiverens forbud. Særlig under de omstændigheder, at pigen ind imellem led af besvimelsesanfald. Ministeriet tiltrådte med stor overbevisning. Arbejderforsikringsrådet begyndte nu mange årtier efter Bramsens og Hørrings argumenter for 1898-loven omsider at handle, som det var tiltænkt, hvis arbejdere overtrådte sikkerhedsregler og forbud.

Det er i parentes værd at bemærke, hvad Elly Hansen udtalte ved politiforhør den 27. november 1931, da hun skulle forklare, hvorfor hun pudsede vinduer den pågældende dag, når køkkenpigen Gerda Jørgensen havde fået overdraget dette arbejde: ”Jeg paabegyndte Vinduespudsningen paa Ulykkesdagen, fordi jeg ikke kunde lide, at andre skulde udføre mit

---

<sup>536</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 738, journal J. 3765/1931.

<sup>537</sup> Socialministeriets arkiv, 1. kontor, journal nr. 4-35/1933. Det skal siges, at de socialdemokratiske medlemmer af rådet, Lundberg og Johansen, var imod at nedsætte erstatningen.

<sup>538</sup> *ibid.*

Arbejde”.<sup>539</sup> Tredive år tidligere ville en Aage Sørensen formentlig have set dette som et udtryk for en handling ’i arbejdets interesse’!

### 12.8. Forvaltning mellem skøn og ret: En sammenfatning

Arbejderforsikringsrådets forvaltning af loven syntes i 1920’erne at gå ind i en fase, der prægedes af ret forskelligartede afgørelser, i modsætning til den ensartede og stringente form fra tiden før 1916. I første omgang er forklaringen på dette knyttet til ændringen af loven i 1916, der i sig selv lagde op til en mere uklar praksis.

Det, som arkitekterne bag lovændringen havde tilsigtet med paragraffen, blev imidlertid kun delvis indfriet. Med hensyn til beruselsen blev praksis ændret i markant retning af afvisning af stadig flere tilfælde. Men med hensyn til den rene uagtsomhed og spørgsmålet om forbud fortsatte Arbejderforsikringsrådet sin praksis. Det skyldes først og fremmest, at paragraffen reelt ikke hindrede embedsmændene i Arbejderforsikringsrådet i at fortsætte traditionen fra før 1916. De *kunne* afvise og nedsætte erstatninger, men *skulle* ikke. Dernæst skyldes det, at magten fortsat lå hos embedsmændene i kontoret - og den blev ikke mindre, tværtimod. Og disse embedsmænd modsatte sig en ændring af magtforholdene, hvilket paradoksalt nok blev accepteret i Arbejderforsikringsrådets besluttende organer, da dette råd trods alt fremstod med en høj grad af legitimitet i befolkningen.

Den nærmere sagsbehandling afslører et paradoksalt forløb. På den ene side finder jeg sager, der blev afgjort ud fra løse påstande, tilfældige skøn og ud fra en lemfældig ’forhørs-politik’. På den anden side finder jeg visse sager, hvor Arbejderforsikringsrådet foretog grundige undersøgelser og investerede betydelige ressourcer i sagerne. Min vurdering er, *at det i stadig højere grad handlede om magt over fortolkningen af loven. Om denne magt var baseret på ekspertviden eller moralske postulater kom nu i anden række, hvilket må betragtes som en betydelig ændring i forhold til forvaltningen før 1916.* Hertil kommer, at embedsmændene tilsyneladende var ganske gode til at bruge de helt rigtige argumenter for at overtale ministeriet.<sup>540</sup>

At lovændringen i 1916 ikke formåede at ændre magtforholdene internt i Arbejderforsikringsrådet forklarer desuden, hvorfor der ikke blev foretaget nedsættelser i noget større omfang. Især landbrugets og industriens arbejdsgivere i Arbejderforsikringsrådet havde med den nye paragraf ønsket, at lægmændene i Arbejderforsikringsrådets afdelinger ikke på

---

<sup>539</sup> Arbejderforsikringsrådets arkiv, pakke 738 (II), journal J. 3765/1931.

<sup>540</sup> se Georg Christensens sag fra 1925, hvor *det sociale hensyn* til de efterladte spillede en afgørende rolle i rådets argumentation. Det gjorde det bestemt ikke, da man i starten af 1930’erne afgjorde nogle sager, hvor tilsyneladende berusede arbejdere omkom. Her fik enkerne ikke en krone. Arbejderforsikringsrådet argumenterede desuden i Georg Christensens sag for, at *den afdøde ikke kunne fremstille sin version af sagen*. Det talte til fordel for afdøde. Men sådanne argumenter lød der ikke fra Arbejderforsikringsrådet, da drengen Axel Sørensen i 1916 blev trukket rundt og dræbt af en drivaksel til en vindmotor.

samme måde som tidligere skulle være afhængig af omstændige embedsmandsundersøgelser. Sådan gik det ikke. Arbejderforsikringsrådet modarbejdede i vid udstrækning nedsættelser, og eftersom sagspresset op gennem 1920'erne gjorde det praktisk talt umuligt for rådsmedlemmerne at få overblik over de mange sager, bevarede embedsmændene deres magt – og vidensmonopol. Det spillede her formentlig en afgørende rolle, at det var *embedsmændene* og ikke *rådsmedlemmerne*, der førte ankesagerne. Konflikten mellem de to dele af Arbejderforsikringsrådet bestod og blev således ikke løst med 1916-loven. Denne konflikt forblev dog skjult for offentligheden, da parterne trods uoverensstemmelser drog fordel heraf. Arbejderforsikringsrådets medlemmer kunne sole sig i rådets gode stilling i befolkningen, og embedsmændene bevarede deres magt over fortolkningen af loven.

Undersøgelsen af sagerne efter 1916 peger desuden i retning af, at forvaltningen med den nye kurs i beruselsessagerne var mere indstillet på at forvalte i overensstemmelse med den tilsigtede materielle rationalitet. Det havde hele tiden været lovgivernes mening, men det blev i første omgang på beruselsesområdet at det blev gennemført, i høj grad fordi der eksisterede et værdifællesskab mellem lovgiver og forvalter.<sup>541</sup>

Dernæst udviste embedsmændene i rådets kontor nu tilsyneladende under pres fra Steincke en mere responsiv adfærd. For det første syntes forvaltningen nu at reagere på ministerielle afgørelser og derved underkaste sig den politiske kontrol, som man hidtil havde ignoreret. For det andet synes der i selve begrundelsen for de enkelte afgørelser hen mod slutningen at kunne spores en bevægelse mod en accept af det principielle grundlag for lovens uagtsomhedsparagraf, som rettede sig mod en moralsk disciplinering af arbejderne. Det er dog interessant, at der skulle gå 30 år før forvaltningen på uagtsomhedsområdet begyndte at arbejde i samklang med de politiske policymål.

---

<sup>541</sup> Og det var netop tilfældet med hensyn til beruselsen. Gustav Philipsen havde indvarslet det i 1915 i en tale til arbejderne i København. Kontorchefen i Arbejderforsikringsrådet i perioden 1920-1933, Axel Birkmose, havde tilsyneladende samme overbevisning, og det er værd at bemærke, at da L. D. Rasmussen i 1929 på et møde i Steinckes ulykkesforsikringsudvalg foreslog at slette beruselsesdelen, mødte det kraftigst modstand hos netop Birkmose.





*IV. del*

Afslutning



## Kapitel 13. Konklusion

Målet med denne afhandling har været at undersøge forholdet mellem politik og forvaltning indenfor dansk arbejderulykkesforsikring i perioden 1898-1933. Den traditionelle historieskrivning om socialpolitikens udvikling har i høj grad fokuseret på de forskellige loves tilblivelseshistorie. Jeg er i denne afhandling gået et skridt videre og har inddraget den eksakte forvaltning af lovgivningen.

Til dette formål har jeg trukket på den retssociologiske metode, der netop med udgangspunkt i lovgivningens udformning analyserer, hvorledes socialpolitiske målsætninger omsættes til samfundsmæssig praksis. Derfor opstilledes i kapitel 2 en analytisk ramme med det formål at indfange centrale træk ved dels den politiske formulering af loven og dels forvaltningens rationalitet. I dette afsnit skal jeg gøre status over de nye spor, som afhandlingen har bragt frem i lyset.

### 13.1. Det liberale og det sociale princip

I afhandlingens II. del vises, hvordan den danske ulykkesforsikrings historie skal dateres tilbage til 1880'erne, hvor den 2. arbejderkommission blev nedsat, hvilket i høj grad skete som en reaktion på den tyske ulykkesforsikringslov fra 1884. Efter mange års intense diskussioner vedtog Rigsdagen i december 1897 en ulykkesforsikringslovgivning for industriarbejdere. Denne lov blev således det tredje led i 1890'ernes danske socialreform.

Lovens tilblivelse afspejlede forholdet mellem to forskellige grundprincipper for ulykkesforsikring. Den konservative regering fremlagde et udspil i 1888 på baggrund af arbejderkommissionens anbefaling af den tyske tvangsforsikring. Et forslag, der var meget tæt på at blive vedtaget i 1891 som en del af en socialreformpakke, der tillige omfattede en aldersforsørgelse. Dette ville have givet et noget andet billede af 1890'ernes socialreform, hvis man i Danmark var gået ind på det tyske spor her. Under alle omstændigheder peger det i retning af, at danske og tyske principper kunne eksistere side om side i socialpolitikken på dette tidspunkt. Som bekendt blev ulykkesforsikringen inddraget i den partipolitiske strid, hvilket banede vejen for Ludvig Bramsens program. Han var den absolut drivende kraft bag den lov, der i 1897 gennemførtes på et ganske andet grundlag; det liberale princip. Bramsen var stærk modstander af tvangsforsikringen og fik overbevist både højrefolk og venstrefolk om det gavnlige i en ordning, der hvilede på det private forsikringsinitiativ.

Modstillingen mellem *det liberale frivillighedsprincip* og *det sociale tvangsforsikringsprincip* var imidlertid ikke bilagt i 1897. Selv om lovgivningen videreførtes indenfor den valgte ramme, var der kræfter i forvaltningen, der helt frem til Steinckes

ulykkesforsikringsforslag i 1930 forsøgte at overbevise politikerne om fordelene ved en tysk model. Groft sagt havde politikerne bevæget sig væk fra tvangsforsikringen, hvorimod embedsmænd i Arbejderforsikringsrådet blev stadig mere overbeviste om fordele ved den tyske model. Fortalere for dette sociale princip anså det for det mest effektive redskab til at sikre arbejderne og føre en konsekvent ulykkesforebyggende politik. Dette kom i høj grad til udtryk i Arbejderforsikringsrådets betænkning og lovforslag fra 1911, der foreslog forsikringsforbund for både industri, landbrug, søfart og fiskeri. Forskningen har hidtil antaget, at dette ikke blev til noget på grund af arbejdsgivernes modstand i Arbejderforsikringsrådet. Materiale fra dette lovforberedende arbejde peger imidlertid mere i retning af en politisk modvilje mod at vedtage tysk lovgivning. Især de borgerlige politikere yndede på dette tidspunkt at fremstille en særlig dansk socialpolitisk model, der var blandt de bedste i Europa. Socialpolitik var blevet identitetspolitik, hvilket gjorde det umuligt at gøre tilnærmelser til den tyske model, selv om både arbejdernes og arbejdsgivernes repræsentanter i Arbejderforsikringsrådet gik ind for det. At det imidlertid ikke var umuligt for et land med en liberal model viste Lloyd George i Storbritannien med sin "National Insurance Act" i netop 1911. Op gennem 1920'erne lykkedes det økonomen Frederik Zeuthen at skabe så meget tvivl om det fordelagtige i en model, baseret på private selskaber, at Steincke optog tvangsforsikringen på sit program i 1930 – for dog hurtigt at slå af på det, hvis hans hjertesager kom i fare.

Under alle omstændigheder må jeg dog nuancere de forestillinger, der hidtil er blevet fremsat om forvaltningens embedsmænd. Forskere har antaget, at embedsmændene i forvaltningen bakkede op om den gængse socialpolitiske diskurs, hvorefter den frivillige socialforsikring virkede moralsk opbyggende på befolkningen. For ulykkesforsikringens vedkommende vil jeg pege på, at embedsmændene fremstillede ganske andre synspunkter. Derfor bør man – ikke mindst med henblik på fremtidig forskning – tage højde for embedsmændenes selvstændige vurderinger og værdisæt, der kan være lige så relevante at undersøge som politikernes.

Det er værd at bemærke to ting ved disse konklusioner vedrørende spørgsmålet om de grundlæggende forskelle mellem det liberale og sociale princip. For det første at det ikke var muligt at trænge igennem politisk med forslag om tvangsforsikring. For det andet fremstod Arbejderforsikringsrådet nogenlunde samlet om dette spørgsmål. Et harmonisk Arbejderforsikringsråd er imidlertid ikke det, jeg finder i uagtksomhedssagerne.

### 13.2. Grov uagtsomhed: Opdragelse – men af hvem?

Det liberale princip byggede i høj grad på individuel ansvarlighed. Derfor indeholdt ulykkesforsikringsloven af 1898 den begrænsning for arbejdernes ret til erstatning, at udvist grov uagtsomhed ville medføre bortfald af denne. Uagtsomhedsparagraffen var således også et parameter, der adskilte det liberale fra det sociale princip. Nu rykkede konflikten imidlertid ind i selve Arbejderforsikringsrådet. I studiet af ankesagerne måtte der skelnes mellem følgende tre grupper: 1) politikere, 2) Arbejderforsikringsrådets medlemmer og 3) Arbejderforsikringsrådets embedsmænd.

I kapitel 2 argumenterede jeg for, at min undersøgelse rammer midt ned i spændingsfeltet mellem en retsstatlig logik og en socialstatlig logik. Formålet var herefter at analysere ankesagerne om grov uagtsomhed i relation til en række dimensioner, der udgrænser disse to logikker fra hinanden. En retsstatlig logik kendetegnes ved præcise retsregler, der følges med vægt på proceduremæssig korrekthed. Retten antages at være autonom og således stående over samtidens politiske og moralske krav til loven. Socialstatens logik er derimod præget bredere formuleringer, hvor det antages, at forvaltningen i de enkelte tilfælde skal realisere en materiel rationalitet, som antages at være udtrykt ved de politiske policy-erklæringer. Yderligere er retten responsiv, således, at samfundskonjunkturerne forventes at få en vis indflydelse på forvaltningen af loven.

Der er her tale om nogle idealtyper, som formentlig ikke findes i sin rene form i virkeligheden. I analytisk sammenhæng er det nærmere at betragte som et spændingsfelt, som man kan vurdere forvaltningen af en given lovgivning ud fra. Det kræver dog, når det handler om en rammebestemmelse som uagtsomhedsparagraffen, at man kender intentionen bag loven.

De politiske diskussioner forud for 1898-loven overlod den præcise formulering af dette begreb til Arbejderforsikringsrådets praksis, men efterlod ingen tvivl om, hvad formålet med paragraffen var. Der var en moralsk hensigt med denne paragraf, som man ønskede anvendt ulykkesforebyggende og opdragende på arbejderne. Dette var lovens *materielle rationalitet*. Arbejderforsikringsrådet skulle med denne rammebestemmelse sørge for at realisere dette formål i de enkelte afgørelser. Desuden var der indbygget en *responsivitet* i systemet i form af muligheden for appel til ministeriet.

Analysen viste i første omgang at Arbejderforsikringsrådet fortolkede uagtsomhedsparagraffen meget lempeligt, hvilket resulterede i mange klager fra utilfredse arbejdsgivere og arbejdere. Dernæst viser der sig efterhånden det mønster, at Arbejderforsikringsrådet ikke fortolkede loven i overensstemmelse med de forudgående politiske diskussioner, og desuden at rådet ikke synes at reagere på de signaler, der blev sendt i de tilfælde, hvor ministeriet omstødte kendelser. Forklaringen skal søges i rådets indre forhold, hvor en række embedsmænd i Arbejderforsikringsrådets kontor havde mulighed for at påvirke sagerne ganske afgørende. Kontorets embedsmænd udarbejdede de indstillinger, som lå til grund for Arbejderforsikringsrådets ugentlige møder, men ofte havde rådets medlemmer ikke

mulighed for at gennemskue embedsmændenes indstillinger. På denne måde fik embedsmændene en vis magt over fortolkningen af loven. Dernæst førte kontorembetsmændene Arbejderforsikringsrådets sag i forhandlingerne med ministeriet om ankesagerne og fik således afgørende indflydelse på de principielle sager. *Afhandlingens hovedkonklusion er, at det på denne baggrund lykkedes embedsmænd i Arbejderforsikringsrådets kontor at gennemføre deres egen dagsorden.* Denne dagsorden var imidlertid forskellig fra den politiske dagsorden. Embedsmændene mente ikke, at arbejderne ville blive mere forsigtige af visheden om, at de risikerede at miste erstatning. Derimod kunne en meget lempelig praksis anspore arbejdsgivere til at tegne forsikring, forbedre sikkerheden og oplyse arbejderne om faremomenter ved arbejdet. Deres ræsonnement synes at være: Det er arbejdsgiverne, der skal opdrage arbejderne – det kan loven ikke! De adfærdsregulerende perspektiver i uagtsomhedsparagraffen lå derfor i effekten på arbejdsgiverne. I realiteten derved at man så vidt muligt ikke benyttede den. Helst så embedsmændene den udgå af loven. Den tyske lovgivning, der var forbilledet her, indeholdt ikke denne paragraf.

Et flertal af Arbejderforsikringsrådets medlemmer – anført af landbrugets og industriens arbejdsgivere – forsøgte i 1916 at ændre på denne praksis, som man ikke var tilfreds med. Skønsbeføjelserne i loven blev udvidet, hvorved dette flertal forsøgte at tage magten fra embedsmændene ved at gøre det lettere at nedsætte erstatninger uden at være afhængig af embedsmændenes undersøgelser. Med andre ord så afspejlede lovændringen i 1916 i vid udstrækning en magtkamp mellem råd og kontor. Forvaltningen af loven fik på denne måde helt afgørende betydning for den politiske lovgivningsproces.

Politikerne derimod syntes imidlertid ikke at have været klar over denne kamp i forvaltningen og opfattede – på nær socialdemokraterne - paragraffen som en fortsættelse af status quo. Man var ikke vidende om, hvad der reelt lå til grund for en ny affattelse af lovens uagtsomhedsparagraf. Desuden lod de sig tilsyneladende påvirke af en embedsmand som Aage Sørensen, der forsøgte at påvirke politikernes opfattelse af lovændringen.

Forvaltningen af uagtsomhedsparagraffen for tiden efter 1916 viste, at der ikke blev foretaget nedsættelser af ret mange erstatninger og desuden, at *praksis fortsatte på to områder; 'ren grov uagtsomhed' og overtrædelse af forbud.* Med hensyn til beruselse derimod skete der dog en betydelig ændring.

Der er ikke noget, der tyder på, at embedsmændenes magt i mellemkrigstiden blev mindre, tværtimod. Den stigende sagsbyrde gjorde de besluttende organer til et stempelkontor for embedsmændenes afgørelser. Dette havde formentlig længe været undervejs, men problemet eskalerede i 1920'erne, og resulterede i overvejelser om, hvorvidt rådet skulle deles. Dette afviste både råd og kontor. Rådsmedlemmerne ønskede ikke, at tilliden til ordningen skulle forsvinde, og embedsmændene fastholdt således deres magt over fortolkningen af loven.

Der skulle en tidligere embedsmand til at gøre op med systemet. Steincke gennemførte den stramning af lovens uagtsomhedsparagraf, som reelt havde været tilsigtet i 1916-lovens formulering men ikke udført i praksis. Desuden gennemførte Steincke en adskillelse af råd og kontor og oprettede et direktorat. Det var et forsøg på at gøre kontoret til 'pølsefabrik' og rådets korporative del til fortolkningsmyndighed - *for havde det været omvendt*.

For en overfladisk betragtning kan oprettelsen af et direktorat signalere, at embedsmændene nu fik en mere fremtrædende rolle. Mit studie af forvaltningen viser, at intentionen i hvert fald var det modsatte. Steincke var fast besluttet på at sætte en stopper for embedsmændenes magt over lovens fortolkning. Det skete til dels ved på denne måde at trække dem frem i lyset. Embedsmændene skulle med andre ord opdrages til at overholde loven!

Mine undersøgelser lægger op til en problematisering af forholdet mellem politik og forvaltning, når det handler om rammelovgivning. En åben formulering af lovgivningen kan være effektiv, hvis der eksisterer et værdifællesskab mellem lovgiver og forvalter, eller hvis der etableres stærke kontrolforanstaltninger. Analyserne i denne afhandling viser således, at embedsmændene ikke ændrede praksis, selv om skiftende ministerier forsøgte at bringe forvaltningen ind på et andet spor. Hvis dette værdifællesskab imidlertid ikke eksisterer, kan forvaltningen decideret komme til at modarbejde de politiske og ideologiske hensigter med loven. Og i min undersøgelse foregår det nærmest på en måde, så det ikke bliver erkendt i de politiske diskussioner. Med andre ord må normdannelsen i embedsværket studeres i sammenhæng med de politiske diskussioner, hvis man ønsker det fulde billede af socialpolitikens udvikling.

Det er min opfattelse, at de konklusioner, jeg drager af mine analyser, i høj er fremkommet i kraft af min tilgang til materialet. Det vil sige en retssociologisk analyse af forholdet mellem politik og forvaltning. Dermed mener jeg, at min afhandling rækker ud over det snævre genstandsfelt, som her er ulykkesforsikring, og har bud til de historikere, der i øvrigt arbejder med velfærdsstatens historiske udvikling.





## Kapitel 14. English Summary

*The battle of Responsibility.*

*Policy and Administration in Workers' Accident Insurance in Denmark 1898-1933.*

This Ph.D. thesis investigates the relationship between policy and administration in workers accident insurance in Denmark in the period between 1898 and 1933. The scholarly debates on the historical development of Danish social policy have generally been focused on the political conflicts and the enactment of legislation, which came out of such conflicts. This thesis analyses the relationship between the policy-formulation of law and the actual implementation of law carried out by the civil service.

Part I creates the analytical framework. Theoretically the thesis is based on the *sociology of law* which addresses the issue of how the state 'unfolds political narratives' through legislation. This is used for an analysis of the notion of workers negligence regarding accidents during work. I use source material stemming from the process of legislation and from the administration archives. The main body of material comes from the governmental offices which received and treated complaints about administrative decisions, made by the corporate *Workers' Insurance Board*. These documents provide evidence for the interpretations of the law which are compared to the policy-formulation.

Part II deals with the legislative processes. Accident insurance entered the political agenda in the 1880s, when a governmental commission, heavily inspired by the German insurance law of 1884, recommended a state-run and compulsory employer-insurance. Drafted on these principles, the conservative government subsequently presented a bill in 1888. In the spring of 1891 an agreement was almost reached. But the conservative insurance-expert, Ludvig Bramsen joined forces with the leader of the radical liberals, Chresten Berg, and blocked the agreement. Especially Ludvig Bramsen vigorously criticised the bill for its compulsory nature. Instead he successfully advocated for a voluntary insurance scheme, run mainly by private insurance companies. In doing so he was more in line with the English principle of determining the employers liability.

The issue of industrial accidents was subject to lengthy and fierce debates in the middle of the 1890's. Bramsen, now a member of the lower chamber for the Conservative Party, was the driving force in getting a bill through in December 1897 and heavily influenced its final form. The insurance scheme was to be run by private companies, but the overall

administration and supervision fell into the hands of a corporate body, *The Workers Insurance Board*, de facto being the highest authority in most insurance matters.

These principles survived several attempts to reform the system into a German model. The public servants implementing the law were convinced that the compulsory insurance for employers provided the utmost *security* regarding workers' compensation. But proposals for compulsory schemes were turned down by the political majority for the sake of the *freedom* of employers. Leading politicians believed that an adoption of the German model would be flying in the face of Danish traditions and values. As late as 1930 social experts convinced the Minister of Social Affairs to propose a bill, based on compulsion. But again the effort was in vain. The inertial tendency for the existing system to persist was too strong and political support was lacking.

As showed in detail in part III the notion of workers' negligence resulted in fierce disputes over responsibility. This part of the thesis investigates 109 appeals over this issue. The legislative process had resulted in a framework law, by which the *Workers' Insurance Board* had to ensure a disciplining effect on the actions and responsibility of workers. Several employers and insurance companies argued that the *Workers' Insurance Board* disregarded this political aim. A close study of these appeals shows that these complaints were not entirely due to economic motivations regarding payments to workers. Actually, the administration exercised a rather independent interpretation of the article on workers' negligence. In fact the administration converted the very aim of the article. Rather than disciplining the workers the article was disregarded in order to make employers insure their workers and enhance safety measures. In other words if nearly all workers received compensation, employers would take action, knowing that an accusation of workers own negligence was no way of escaping the compensation claim. But this interpretation was clearly not a part of the policy-formulation.

This departure is explained by the way the administration worked. *The Workers' Insurance Board* included three state representatives (including the chairman and a doctor), two employee representatives and two employer representatives. This organizational structure had been chosen in order to ensure the right implementation of law and labour market legitimacy. The board was assisted by public servants, who undertook the examination of the increasing amount of accident reports on the daily basis. The corporate board met once a week to make the formal decision of what the public servants had already decided. The analysis shows that the interpretative power slowly shifted into the hands of these bureaucrats, permitting them to enforce their own values in a system of framework law. While the social experts and public servants thus had held no power in the legislative process

as stated above, they did eventually succeed in exercising great bureaucratic power – a power of *knowledge* rather than *representation*. Surprisingly, this was never really perceived in the political discussions, which leaves us with the conclusion that two separate logics were in play.

The findings of the analysis thereby suggests a new analytical approach for future studies in the historical development of social policy. It highlights the question of whether the solutions in practice were in accordance with the goals of the popular and political struggles, which led up to them.



## Kapitel 15. Litteratur og kilder

### 15.1. Utrykt materiale

#### Rigsarkivet

##### Chresten Bergs arkiv.

pakke 2: *Breve fra Ludvig Bramsen til Chresten Berg 1891.*

pakke 18: *Om Forsikring af Arbejdere efter Ulykkestilfælde.*

##### Jens Jensen-Sønderups arkiv.

Pakke 15: *Ulykkesforsikringsloven 1911-1915.*

##### Oluf Krag's arkiv.

Pakke 1: *Brev fra V. E. Gamborg til Oluf Krag 29/6 1916.*

##### Thomas Larsens arkiv.

Pakke 7: *Manuskript til "Erindringer", udat.*

##### Niels Neergaards arkiv

*Breve fra Th. Sørensen til Niels Neergaard, 1888.*

##### Indenrigsministeriets arkiv.

1. kontor, journalsager.

*Kommissionen af 4. Juli 1885 vedrørende Arbejdernes Ulykkesforsikring.*

##### Socialministeriets arkiv.

*Socialkontoret, journalsager.*

*Udvalget af 15. Juni 1929 angående Ulykkesforsikringsloven.*

##### Arbejderforsikringsrådets arkiv.

*Journalsager 1899-1933.*

*Forespørgselssager 1899-1910.*

##### Venstres centrale arkiver.

*Det rene Venstres forhandlingsprotokol 1891.*

#### Det Kongelige Bibliotek

##### Cordt Traps samling.

*Breve fra Ludvig Bramsen til Cordt Trap.*

##### K.K. Steinckes efterladte papirer.

Pakke 153: *Sociallovgivningens genopbygning 1929-1931.*

##### Ludvig Bramsens brevsamling.

*Breve fra Carl Goos til Ludvig Bramsen.*

##### Gustav Philipsens brevsamling.

*Brev fra Aage Sørensen til Gustav Philipsen 2/7 1912.*

##### Julius Wulff: Faa vi en Næringsskat i Stedet for en Ulykkesforsikring? Nogle Ord til

*Overvejelse for danske Haandværkere og Industriadrivende, upubliceret manuskript 1896.*

#### Erhvervsarkivet

##### Arbejdsgivernes Ulykkesforsikrings arkiv.

*Bestyrelsesmødeprotokoller 1899-1920.*

## **Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv**

### LO's arkiv

kasse 12: *A. Gustavsens rapport til det amerikanske konsulat 28/5 1910.*

kasse 13: *Ulykkesforsikringslovens Revision.*

kasse 16: *Fællesudvalget af 1915.*

## **Odense Stadsarkiv**

*A. 14003, Chr. Nielsens erindringer.*

*A. 14056, Væver R. Madsens erindringer.*

## **Arbejdsskadestyrelsen**

*Arbejderforsikringsrådets forhandlingsprotokol 1901-1933.*

*Arbejderforsikringsrådets journalregistre 1899-1933.*

## **15.2. Trykt materiale**

### **15.2.1. Beretninger og betænkninger.**

*Det nordiske Arbejderforsikringsmøde i København, 1907.*

*Andra nordiska Arbetarförsäkringsmötet i Stockholm, 1910.*

*Tredje nordiske Arbejderforsikringsmøde i Kristiania, 1914.*

*Det fjerde nordiske Arbejder-Ulykkesforsikringsmøde i København, 1919.*

*Beretning fra Arbejderforsikrings-Raadet, 1898-1931.*

*Beretning fra Direktoratet for Ulykkesforsikring, 1932-34.*

*Beretning om Fabrikstilsynets Virksomhed, 1892-1901.*

*Betænkning afgiven af den ifølge Kgl. Resolution af 20de september 1875 til Undersøgelse af Arbejderforholdene i Danmark nedsatte Kommission, København: Nielsen & Lydiche 1878.*

*Betænkning afgiven af den af Indenrigsministeriet d. 4. Juli 1885 til Overvejelse og Spørgsmaalene om Sygekassernes Ordning og om Arbejdernes Sikring mod Følger af Ulykkesfælde under Arbejdet nedsatte Kommission, København: Nielsen & Lydiche 1887.*

*Forslag til Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde. Udarbejdet paa Indenrigsministeriets Foranledning af Arbejderforsikrings-Raadet, København: Harald Jensens Bogtrykkeri 1915.*

*Beretning af 22. September 1930 afgiven af det af Socialministeren nedsatte Udvalg angaaende Revision af Ulykkesforsikringsloven, København 1930.*

*3die Betænkning afgivet af Administrationskommissionen af 30. Juni 1923, København: J.H. Schultz 1925.*

### 15.2.2. Andre trykte kilder og forskningslitteratur

- Andersen, Bent Rold (1962) "Socialpolitik", i: Hoffmeyer, Erik (red.) (1962): *Velfærdsteori og velfærdsstat*, København: Berlinske Forlag, s. 29-53.
- Andersen, Bent Rold (1973) *Grundprincipper i socialpolitikken*, 2. udg., København: Det Danske Forlag.
- Andersen, Lars (2004) "Socialreformens stedbarn. Ludvig Bramsen og Arbejdsskade-forsikringen i 1890'erne", *Historie*, 2004: 1, s. 146-185.
- Andersen, Lars (2005) "Arbejdsskadereformen 1916 – fra tysk forbillede til dansk kompromis", i: Petersen, Klaus & Petersen, Jørn Henrik (red.) (2005), s. 43-59.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (1995): *Selvskabt forvaltning. Forvaltningspolitikens og centralforvaltningens udvikling i Danmark 1900-1994*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Andersen, Per (2004) "En historie om nogle almindelige retsprincipper", i: Dalberg-Larsen, Jørgen & Kristiansen, Bettina L. (red.) *Om retsprincipper*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 147-180.
- Andersen, Poul (1943) "Politik og Forvaltning", *Nordisk administrativt Tidsskrift*, 1943:3-4, s. 174-192.
- Arbejds- og Fabrikstilsynet gennem 75 Aar*, J. Jørgensen & Co. Bogtrykkeri 1943.
- Aubert, Vilhelm (1976): *Rettens sosiale funktion*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldwin, Peter (1990) *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875- 1975*, Princeton.
- Bentzon, Viggo (1890) *De skandinaviske Lovforslag om Arbejderes Ulykkesforsikring og deres Forhold til den gældende Ret i Norden*, København: Bianco Luno.
- Berg, Jacques (1968) *Frihed og Lighed. Studier i den franske radikalismes sociale og økonomiske tankegang fra Clemenceau til Mendés France*, København: G.E.C. Gads Forlag.
- Bertilsson, Margaretha (1985) "Om rätt och moral: synspunkter på Max Webers rättslära", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1985:1, s. 25-38.
- Bertolt, Oluf, Christiansen, Ernst & Hansen, Poul (1955): *En bygning vi rejser. Den politiske arbejderbevægelses historie i Danmark II*, København: Forlaget Fremad.
- Bertram, Viggo (1998) *Arbejdsskadeforsikring gennem 100 år*, København: Arbejdsskadestyrelsen.
- Birck, L.V. (1914/15) "Arbejderforsikrings-Raadet og Domstolene", *Social Forsorg*, 1914/15, s. 346-347.
- Birkmose, Axel (1916) "Den nye Ulykkesforsikringslov", *Skjold. Et blad til Underholdning og Oplysning*, 1916:22 s. 1-3.
- Birkmose, Axel (1920) "Ulykkesforsikringslov", i: *Danmarks Sociallovgivning. Udgivet paa Indenrigsministeriets Foranstaltning IV*, København: Gyldendal, s. 161-320.
- Birkmose, Axel (1954) *Ulykkesforsikringsloven. En Håndbog i den danske ulykkesforsikrings lovgivning gennem 50 år*, Danske Ulykkesforsikringsselskaber.
- Blomquist, Helle & Ingesman, Per (red.) (1993) *Forvaltningshistorisk antologi*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bogason, Peter (1998) *Forvaltning og stat*, Århus: Systime, 2. udg.
- Boje, Per & Nielsen, Henning (1985) *Moderne Tider. Odense 1868-1914*, Odense Universitetsforlag
- Bramsen, Bo (1968) *Ludvig Bramsen. Forsikringsnestor og socialpolitiker*, København: Nye Danske af 1864.



- Bramsen, Ludvig (1884) *Arbejderes Forsikring imod Ulykkestilfælde. Fremstillet paa Grundlag af den tyske Tvangslov for Driftsherrer af 6. Juli 1884*, København: Bianco Luno.
- Bramsen, Ludvig (1889a) *Lovforslaget om Arbejderes Sikring imod Følgerne af Ulykkestilfælde og dets Forhold til den tyske saakaldte "Socialreform". Foredrag i Studenterforeningen d. 19. Oktbr. 1889*, København: Bianco Luno.
- Bramsen, Ludvig (1889b) *Englands og Tydklands Lovgivning for Arbejdere i Industri og Haandværk. En kritisk Fremstilling*, Fr. G. Knudtzons Bogtrykkeri.
- Bramsen, Ludvig (1890) *Hvilke Fordringer bør der stilles til en Lov om Arbejdsgivernes Pligt til at forsørge tilskadekomne og forulykkede Arbejdere og deres Efterladte*, København: Bianco Luno.
- Bramsen, Ludvig (1896a) "Arbejdernes Ulykkesforsikring", *Assurandøren*, 1896:2-3, s. 14-15, 24-25.
- Bramsen, Ludvig (1896b) "Dansk og tysk Statistik for Arbejderforsikring", *Fra Forsikringsverdenen*, 1896:1-2, s. 1267-1285.
- Bramsen, Ludvig (1897) "Socialreform og Arbejder-Ulykkesforsikring", *Fra Forsikringsverdenen*, 1897:5, s. 1489-1501.
- Bruus, Palle (2001) *Fra almisse og skøn til ret og faste takster*, Nationaløkonomisk Institut, Working Paper 01-12, Handelshøjskolen i Århus.
- Bülow, J. (1932) "Raadsformand Henrik Vedel", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1932, s. 117-120.
- Carpenter, Daniel P. (2001) *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton University Press.
- Christensen, I. C. (1898) *Venstrereformpartiet*, København: Gjellerup.
- Christensen, Jacob (1985) *1885-1985. Textilarbejdernes Fagforening Odense*, Textilarbejdernes Fagforening Odense
- Christensen, Jacob (1995) "Socialreformen 1933", *Historie* 1995:2, s. 185-215.
- Christensen, Jacob (1998a) *K.K. Steincke. Mennesket og politikerens. En biografi*, København: Chr. Ejlers Forlag.
- Christensen, Jacob (1998b) *Socialpolitiske strategier 1945-1972*, Odense Universitetsforlag.
- Christensen, Jacob (2000a) "Socialforvaltningen 1848-1901", i Tamm, Ditlev (red.) *Dansk Forvaltningshistorie I*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 659-675.
- Christensen, Jacob (2000b) "Socialforvaltningen", i Knudsen, Tim (red.) (2000) s. 495-526.
- Christensen, Jacob (2004) "Socialreformen 1933: Principiel reform eller administrativ omlægning", i: Ploug, Niels m.fl. (red.) (2004) s. 90-123.
- Christensen, Jørgen Peter (2002) *Fabriksarbejdere og funktionærer 1870-1972. Dansk industri efter 1870. Bind 6*, Odense Universitetsforlag
- Christiansen, Peter Munk & Nørgaard, Asbjørn Sonne (2003) *Faste forhold og flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Århus Universitetsforlag
- Dalberg-Larsen, Jørgen (1984) *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så? Sammenhænge mellem retsudvikling og samfundsudvikling set i retssociologisk perspektiv*, København: Akademisk Forlag.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (1993): "The Role of the Professions and the Administrative Personnel in Danish Social Policy, 1850-1918", *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*; 5, 1993, s. 293-312.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (2001): "Forholdet mellem ret og politik i retsstaten og velfærdsstaten", *Politica*, 2001:1, s. 3-9.

- Dalberg-Larsen, Jørgen (2005): *Lovene og Livet. En retssociologisk grundbog*, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 5. udg.
- Dean, Mitchell (1999) "Risiko, beregnelig og uberegnelig", i: Nielsen, Kurt Aagaard m.fl. (red.) *Risiko, politik og miljø i det moderne samfund – En antologi om en aktuel kontrovers*, København: Forlaget Sociologi, s. 212-243.
- Defert, Daniel (1991) "'Popular life' and insurance technology", i: Burchell, Graham (ed.) *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, London: Routledge, s. 211-233.
- Dich Jørgen S. (1964) *Socialpolitikens Teori. 1. Bind*, København.
- Donzelot, Jacques (1988) "The promotion of the social", *Economy and Society*, 1988(3), s. 395-427.
- Drejer, A. Axelsen (1948) *Mejeriernes og Landbrugets Ulykkesforsikring 1898-1948*, København: J.H.Schultz.
- Dworkin, Ronald (1986) *Law's Empire*, Cambridge: Fontana.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- Etzioni-Halevy, Eva (1983): *Bureaucracy and democracy. A political dilemma*, London: Routledge.
- Ewald, Francois (1991) "Insurance and risk", i: Burchell, Graham (ed.) *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, London: Routledge, s. 197-210.
- Ewald, Francois (1993) *Der Vorsorgestaats*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Faber, V. L. (1907/08) "Under hvilke Forhold og i hvilken Udstrækning paahviler der Arbejdsgivere Ansvar efter Ulykkesforsikringsloven af 7. januar 1898", *Tidsskrift for Arbejderforsikring* 1907/08, s. 81-89.
- Faber, V. L. (1914/15a) "Nogle Bemærkninger om Erstatningsudmaalingen ved Arbejderulykkesforsikringen", *Social Forsorg* 1914/15, s. 153-159.
- Faber, V. L. (1914/15b) "Ulykkesforsikringslovforslaget", *Social Forsorg*, 1914/15, s. 305-309, 337-347.
- Faber, V. L. (1918) *Ulykkesforsikringsloven af 6. Juli 1916. En Haandbog navnlig for Arbejdsgivere, Arbejdere og Forsikringsselskaber*, København: Gyldendal.
- Fishback, Price V. & Kantor, Shawn Everett (1995) "Did Workers Pay for the Passage of Workers' Compensation Laws?", *The Quarterly Journal of Economics*, 1995:3, s. 713-742.
- Fode, Henrik (1994) "Kontorets kulturhistorie. Dagligdagen på administrationens arbejdspladser", i: Pedersen, Karl Peder, Ilsøe, Grethe & Tamm, Ditlev (red.) (1994), s. 69-96.
- Fraenkel, Arnold (1918) *Politisk Læsebog. Det konservative Folkepartis Program*, København: G.E.C. Gads Forlag.
- Gamborg V. E.: "Ulykkesforsikringsloven og Statens Forhold til Forsikringsselskaberne", *Assurandøren* 1916:4, s. 29-34, 41.
- Gram, J. P. (1888) *Om Arbejdernes Ulykkesforsikring. Bemærkninger i Anledning af det Rigsdagen forelagte Lovforslag*, Bianco Luno.
- Gram, J. P. (1907) "Ulykkesforsikringens Retssager. Foredrag i Forsikringsforeningen d. 18. Februar 1907", *Fra Forsikringsverdenen* 1907, s. 604-623.
- Gram, J. P. (1909) *Forsikrings-Aktieselskabet Skjold : 1884 - 24. September - 1909 : Jubilæumsskrift*, København: Det Hoffensbergske Etablissement
- Greve, Bent (2002) "Skøn og ret – historie og nutid i dansk socialpolitik", *Uden for nummer*, 2002:4, s. 29-38.
- Halkier, Herman (1890) "Lovforslaget om Arbejdernes Forsikring mod Ulykkestilfælde", *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1890, s. 337- 360.

- Hansen, Holger (1930) "Den nye Drøftelse af det sociale Spørgsmaal 1890-1894", i: Engelstoft, Povl & Jensen, Hans (red.) *Sociale Studier i dansk Historie efter 1857*, København: Studier fra Institutet for Historie og Samfundsøkonomi, s. 128-148.
- Hansen, Kim (1995): *Embedsmandsroller og etik*, Aarhus: PLS Consult A/S.
- Hansen, Svend Aage (1976): *Økonomisk vækst i Danmark. Bind 1: 1720-1914*, København: Akademisk Forlag.
- Hayward, J.E.S. (1961) "The Official Social Philosophy of The French Third Republic: Léon Bourgeois and Solidarism", *International Review of Social History*, 1961:6, s. 19-48.
- Heide-Jørgensen, Mogens (red.)(1998) *Indenrigsministeriet 1848-1998. Udgivet i anledning af ministeriets 150-års jubilæum den 24. november 1998*, København: Schultz Grafisk.
- Hennoch, E. P. (1987): *British Social and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880-1914*, London: Clarendon Press.
- Hetzler, Antoinette (1984) *Rättens roll i socialpolitiken*, Lund: Liber Förlag.
- Hetzler, Antoinette (1990/91) "Ramlagar, rätten och politiken", *Tidskrift för Rättssociologi*, vol. 7-8, 1990/91, s. 248-272.
- Horne, Janet H. (2002) *A social Laboratory for Modern France. The Musée Social and the Rise of the Welfare State*, Durham & London: Duke University Press
- Høilund, Peter (2002): *Socialretsfilosofi. Retslære for socialt arbejde*, København: Gyldendal.
- Jensen, Leif Becker (1994) "Under henvisning til den fremsendte skrivelse...Skal der efterfølgende meddeles lidt om, hvordan forvaltningen skriver til folket og hvorfor den gør det", i: Pedersen, Karl Peder, Ilsøe, Grethe & Tamm, Ditlev (red.)(1994), s. 111-130.
- Johansen, Hans Chr., Boje, Per & Møller, Anders Monrad (1983) *Fabrik og bolig. Det industrielle miljø i Odense 1840-1940*, Odense Universitetsforlag
- Järvinen, Margaretha, Larsen, Jørgen Elm & Mortensen, Nils (red.)(2003) *Det magtfulde møde mellem system og klient*, Århus Universitetsforlag.
- Järvinen, Margaretha & Nann Mik-Meyer (red.)(2004): *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*, Hans Reitzels Forlag.
- Jørgensen, Harald (1940): *Studier over det offentlige Fattigvæsens Historiske Udvikling i Danmark i det 19. Aarhundrede*, København: Gyldendal.
- Jørgensen, Hassing (1915) "Geheimeetatsraad Ludvig Bramsen", *Handels- og Kontoristforeningens Aarbog 1915*, s. 6-9.
- Jørgensen, Torben Beck: (1994) "Uvirkelighed eller uvirksomhed? Skønlitterære billeder af centraladministrationen gennem 100 år.", i: Pedersen, Karl Peder, Ilsøe, Grethe & Tamm, Ditlev (red.)(1994) s. 181-202.
- Kiær, Sven (red.)(1931) *Ulykkesforsikringsbogen 1931*, København: Gyldendal.
- Kjønstad, Asbjørn & Syse, Aslak (1997) *Velfredsrett*, Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Knudsen, Tim (1988) "Perspektiv på forvaltningshistorie", *Arkiv. Tidsskrift for arkivforskning*, 1988:2, s. 117-135.
- Knudsen, Tim (1994) "Den tålsomme velfærdsstat. Om idealer og normer i dansk statskultur", i: Pedersen, Karl Peder, Ilsøe, Grethe & Tamm, Ditlev (red.)(1994), s. 203-218.
- Knudsen, Tim m.fl. (1997) *Politikere og embedsmænd*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udg.
- Knudsen, Tim (2000) "Folkestyret og forvaltningen", i Knudsen, Tim (red.) *Dansk Forvaltningshistorie II*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2000, s. 1-197.
- Knudsen, Tim (2006) *Fra enevælde til folkestyre. Dansk demokratihistorie indtil 1973*, København: Akademisk Forlag.
- Kolstrup, Søren (1996) *Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til folkepension*, København: Selskabet til Forskning i Arbejderbevægelsens Historie.

- Kornerup, Th. (1890) *Arbejdernes Sikring mod Følgerne af Ulykkestilfælde under Arbejdet*, København: Nielsen & Lydiche
- Korpi, Walter (2002) *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*, Århus Universitetsforlag.
- Kuhnle, Stein (1983) *Velfærdsstatens udveckling. Norge i et komparativt perspektiv*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Kaarsted, Tage (1985) *Ove Rode som indenrigsminister*", Odense Universitetsforlag.
- Leeker, Carl (1915) "Nogle Bemærkninger i Anledning af Forslaget til den nye Ulykkesforsikringslov", *Dansk Assurance 1915*, s. 35-45.
- Levine, Daniel (1973) "Den ideologiske baggrund for dansk sociallovgivning 1890-1933. En amerikansk historikers vurdering", *Scandia. Tidskrift för historisk forskning*, 1973:2, s. 201-214.
- Levine, Daniel (1978) "Conservatism an Tradition in Danish Social Welfare Legislation, 1890-1933: A Comparative View", *Comparative Studies in Society and History*, 1978:1, s. 54-69.
- Lindholm, Oscar (1933) *Forsikringsforeningen i København 1883-1933*, Bianco Lunos Bogtrykkeri.
- Løgstrup, Birgit (1994) "Fra supplik til ombudsmandsklage. Om borgernes forsøg på at råbe myndighederne op", i: Pedersen, Karl Peder, Ilsøe, Grethe & Tamm, Ditlev (red.)(1994), s. 169-180.
- Løkke, Anne (2002) "Creating the Social Question: Imagining Society in Statistics and Political Economy in Late Nineteenth-Century Denmark", *Histoire Sociale/Social History*, s. 393-422.
- Løkke, Anne (2004) "Tryghed og risiko – forsikring i Danmark 1850-1950", [upubliceret].
- Mathiesen, Thomas: *Retten i samfunnet. En innføring i retssosiologi*, Oslo: Pax Forlag 1997.
- Møller, Iver Hornemann (1981) *Klassekamp og sociallovgivning 1850-1970*, København: Socialistiske Økonomers Forlag.
- Møller, J. J. (1924) *Tekstilindustriens Udvikling i Danmark gennem Aarhundreder samt Dansk Tekstilarbejderforbunds Historie fra Forbundets Stiftelse til 1918*, København.
- Neergaard, Niels (1935) *Erindringer. Fra Ungdomsaarene og fra mit offentlige Liv 1854-94*, København: Gyldendal.
- Nielsen, Niels Jul (2002) *Virksomhed og arbejderliv. Bånd, brudflader og bevidsthed på B&W 1850-1920*, Museum Tusculanums Forlag
- Nielsen, Niels Jul (2003) "Velfærdsstaten – et svar på arbejdsmarkedets regulerings problemer", i: Klaus Petersen (red.) *13 historier om den danske velfærdsstat*, Syddansk Universitetsforlag, s. 59-70.
- Nonet, Phillippe & Selznick, Philip (1978) *Law and Society in Transition. Towards Responsive Law*, New York: Harper & Row.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997) *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*, Århus: Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2000) "Party Politics and the Organization of the Danish Welfare State, 1890-1920: The Bourgeois Roots of the Modern Welfare State", *Scandinavian Political Studies*, 2000:3, s. 183-215.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2002) "De var ikke så røde – men hvad var de så? En analyse af Socialdemokratiets velfærds politik i perioden 1890-1913", i: Albæk, Erik, Christiansen, Peter Munk & Møller, Birgit (red.)(2002) *Demokratisk set. Festskrift til Lise Togeby*, Aarhus Universitetsforlag, s. 21-37.
- Nørr, Erik & Pedersen, Karl Peder (red.)(1998) *På embeds vegne. Kilder til dansk forvaltningshistorie 1750-1920*, Selskabet til Udgivelse af Kilder til Dansk Historie

- Nørregaard, Georg (1943/77) *Arbejdsforhold indenfor Dansk Haandværk og Industri 1857-1899*, København: Gyldendal.
- O'Malley, Pat (2004) *Risk, Uncertainty and Government*, London: GlassHouse Press.
- Pedersen, Karl Peder, Ilsøe, Grethe & Tamm, Ditlev (red.)(1994): *På given foranledning. En antologi om dansk forvaltningskultur*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Peters, B Guy (1999) *Institutional theory in political science. The 'New Institutionalism*, London: Pinter.
- Petersen, Jørn Henrik (1985) *Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling. I. Oprindelsen*, Odense Universitetsforlag.
- Petersen, Jørn Henrik (2001): "Hen til kommoden og tilbaws igen. Et bidrag om socialpolitikens historie", i: *Festskrift i anledning af Socialministeriets 75 års jubilæum 2001*, København: Socialministeriet, s. 9-59.
- Petersen, Jørn Henrik (2004): "Den danske velfærdsstats oprindelse", i: Ploug, Niels m.fl. (red.) s. 22-37.
- Petersen, Klaus (1998) *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfartsstaates 1945-1973*, Berlin Verlag.
- Petersen, Klaus (red.)(2003) *13 historier om den danske velfærdsstat*, Syddansk Universitetsforlag
- Petersen, Klaus & Petersen, Jørn Henrik (red.)(2005) *13 Reformer af den danske velfærdsstat*, Syddansk Universitetsforlag 2005.
- Petersen-Studnitz, Aleksis (1881) "Arbejdsherrernes Erstatningspligt I-III", *National-økonomisk Tidsskrift* 1881, s. 65-83, 166-181, 242-243.
- Petersen-Studnitz, Aleksis (1882) "Arbejdsherrernes Erstatningspligt IV", *National-økonomisk Tidsskrift* 1882, s. 142-145.
- Petersen-Studnitz, Aleksis (1889) "Til Ulykkesforsikrings-Spørgsmaalet. Nogle Anmeldelser", *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1889, s. 116-131.
- Petersson, Gunilla (1995) *Arbetsskadeförsäkring. Politik, byråkrati och expertis*, Linköpings Universitet
- Philip, Kjeld (1947) *Staten og Fattigdommen. Fem Kapitler af dansk Kulturpolitik*, København: Jul. Gjellerups Forlag.
- Philipsen, Gustav (1913) *Raadsformand Philipsens Tale ved Festen paa Skydebanen den 16. November 1913*, København: F. E. Bording.
- Philipsen, Gustav (1923) "Ulykkesforsikringslovens Jubilæum", *Meddelelser fra Socialraadets Sekretariat*, 1923:1, s. 1-12.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press.
- Ploug, Niels, Henriksen, Ingrid & Kærgaard, Niels (red.)(2004) *Den danske velfærdsstats historie. Antologi*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Rabinbach, Anson (1990) *The Human Motor. Energy, Fatigue and the Origins of Modernity*, Berkeley.
- Rabinbach, Anson (1996) "Social Knowledge, social Risk, and the Politics of Industrial Accidents in Germany and France, i: Skocpol, Theda & Rueschemeyer, Dietrich (eds.)(1996) *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policy*, Princeton University Press, s. 48-89.
- Rasmussen, Erik (1978): *Velfærdsstaten på Vej 1913-1939. Danmarks Historie. Bind 13*, København: Politikens Forlag, 3. udg. 1978.
- Rasmussen, K. S. (1933): "J.C. Christensens Stilling til det sociale Spørgsmaal 1890-1901", i: Engelstoft, Povl & Jensen, Hans (red.) *Mænd og Meninger i dansk Socialpolitik*, København: Studier fra Instituttet for Historie og Samfundsøkonomi, s. 162-174.

- Rerup, Lorenz (udg.)(1963) *Marcus Rubins Brevveksling. 1. Bind 1870-1892*, København: Rosenkilde & Bagger.
- Rosenhaft, Eve (1994) "The historical development of German social policy", i: Clasen, Jochen & Freeman, Richard (eds.) *Social policy in Germany*, Harvester Wheatsheaf, s. 21-41.
- Rostgaard, Marianne (2003) "Industriel patriarkalisme som moderniseringsstrategi", *Den Jyske Historiker*, 2003:102-103, s. 126-153.
- Rueschemeyer, Dietrich & van Rossem, Ronan (1996) "The Verein für Sozialpolitik and the Fabian Society: A Study in the Sociology of Policy-Relevant Knowledge", i: Skocpol, Theda & Rueschemeyer, Dietrich (eds.)(1996) *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policy*, Princeton University Press, s. 117-162.
- Rüdiger, Mogens (2003) *Statens synlig hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*, Århus Universitetsforlag.
- Schmid, Herman (1997) "Den fornuftige solidaritet – om den franske solidarisme som bevægelse, filosofi og politisk ideologi", *Dansk Sociologi*, nr. 1, s. 19-38.
- Schmitter, Philippe C. (1974): "Still the Century of Corporatism", *The Review of Politics* 1974:1, s. 85-131.
- Schovelin, Julius (1887): *Fremstilling af den i forskellige fremmede Lande gjældende Ret og de senere Aaringers Reformforsøg med Hensyn til Sikringen af Arbejderne imod Følgerne af Ulykkestilfælde under Arbejdet*, København: Nielsen & Lydiche.
- Sode-Madsen, Hans (1975): "Indenrigsministeriets socialdepartement. Træk af udviklingen under ministeriet Zahle 1913-1920", *Arkiv. Tidsskrift for arkivforskning*, 1975:3, s. 166-188.
- Sommermark, Hanne: *Arbejdsskadeforsikringen gennem 100 år. En juridisk, politisk og sociologisk analyse*, Københavns Universitet: Institut for Kultursociologi 1989.
- Stauer, Carsten (1980) "Den unge P. Munch. Et studie i radikalismens idégrundlag ca. 1895-1910", *Historisk Tidsskrift*, hft. 1, s. 1-27.
- Steincke, K. K. (1912) *Almisser eller Rettigheder. En populær Kritik af vort Forsørgelsesvæsen og Hjelpekassesystemet*, København: Gyldendal.
- Steincke, K. K. (1946) *Fra hele Valpladsen. Også en Tilværelse II*, København: Forlaget Fremad.
- Steincke, K. K. (1947) *Det trækker op. Også en Tilværelse III*, København: Forlaget Fremad.
- Stjernqvist, Henry (1939) *Tallene taler – Haandbog i Alkoholspørgsmaal*, København.
- Sund, Bill & Åmark, Klas: *Makt och arbetsskador under 1900-talet*, Stockholm: Carlssons Bokförlag 1990.
- Sørensen, Aage (1904) "Tysk og dansk Arbejderforsikring.", *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1904, s. 209-237.
- Sørensen, Aage (1905/06) "Ulykkesforsikringsloven af 7. Januar 1898. Syv Aars erfaring", *Tidsskrift for Arbejderforsikring*, 1905/06, s. 175-189, 201-213.
- Sørensen, Aage (1906) "Et Ulykkesforsikrings-Problem", *Dansk Forsikrings-Aarbog* 1906, s. 18-32.
- Sørensen, Aage (1907) "Kapital- eller Renteudbetaling?", *Tidsskrift for Industri*, 1907, s. 3-7.
- Sørensen, Aage (1910) *Om Arbejderbeskyttelse og Arbejderforsikring*, Slagelse: Centraltrykkeriet
- Sørensen, Aage (1911) "Socialforsikringens Udviklingstendenser", *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1911, s. 231-261.
- Sørensen, Aage (1911/12) "Grov Uagtsomhed", *Tidsskrift for Arbejderforsikring* 1911/12, s. 313-324.

- Sørensen, Th. (1882) *Statistik over Ulykkestilfælde under Arbejde*, C.A. Reitzels Forlag
- Sørensen, Th. (1887a) ”Regelmæssigheden i de sociale Fænomener og den fri Vilje”, *Tilskueren*, 1887, s. 873-890.
- Sørensen, Th. (1887b) *Statistisk fremstilling af Ulykkestilfælde under Arbejdet i Kongeriget Danmark for femaaret 1880-1884. Paa Grundlag af de af Kommission til Overvejelse af Spørgsmaalet om Arbejdernes Sikring imod Følgerne af Ulykkestilfælde indhentede Oplysninger*, København: Nielsen & Lydiche.
- Sørensen, Th. (1888) ”Staten og Arbejderforsikringen”, *Tilskueren* 1888, s. 835-858, 927-949.
- Sørensen, Th. (1890) ”De sociale Lovforslag”, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1890, s. 907-914.
- Tamm, Ditlev (2005): *Retshistorie. Danmark – Europa – globale perspektiver*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udg.
- Thomsen, Alfred (1952) ”Fra Dansk Ulykkesforsikrings Forenings første år”, *Assurandøren*, 1952:24/25.
- Thomsen, Alfred: *Forsikringsvæsenets Historie i Danmark i det 19. Århundrede*, København: Forsikringsforeningen.
- Thomsen, Niels (1991) *Industri, stat og samfund. Dansk industri efter 1870. Bind 3*, Odense Universitetsforlag.
- Thorsen, Chr. (1931) *Den private Forsikringsvirksomheds Udvikling i Danmark 1914-1930*, København: Anton M. Jensens Bogtrykkeri.
- Thorsen, Thorkil (1990) *Hundrede års alkoholmisbrug. Alkoholforbrug og alkoholproblemer i Danmark*, København: Sundhedsstyrelsen.
- Tjørnehøj, Henning (red.) *Fremad og atter fremad... LOs historie 1871-1960*, Forlaget Fremad 1998.
- Trap, Cordt (1902) *Den danske Ulykkesforsikringslovgivning for Arbejdere*, København: J. Jørgensen & Co.
- Trap, Cordt (1907/08) ”Nogle Bemærkninger om Kapital- og Rentesystemet”, *Tidsskrift for Arbejderforsikring* 1907/08,
- Sven Trier (1915) ”Forslag til Lov om Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde. Fremsat af Regeringen Januar 1915”, *Ugeskrift for Retsvæsen*, 13/2 1915, s. 65-69.
- Trier, Sven (1916) ”Den nye Lov om Arbejderes Ulykkesforsikring”, *Juridisk Tidsskrift* 1916, s. 417-436.
- Ussing, Henry (1914) *Skyld og Skade : bør Erstatningspligt udenfor Kontraktsforhold være betinget af Culpa?*, J.H. Schultz.
- Vigen, Anders (1924) *Arbejdsgivernes Ulykkesforsikring 1899-1924. Blade af den danske Socialforsikrings Historie*, København
- Villadsen, Kaspar (2004) *Det sociale arbejdes genealogi. Om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Weber, Max (1968a) *Economy and Society. An outline of interpretative sociology, Volume II*, New York: Bedminster Press.
- Weber, Max (1968b) *Economy and Society. An outline of interpretative sociology, Volume III*, New York: Bedminster Press.
- Willoughby, William Franklin (1901) ”Labor Legislation in France Under the Third Republic”, *The Quarterly Journal of Economics*, 1901:4, s. 551-577.
- Wingender, Nete Balslev (1994) *Gammel og fattig. Skøn og ret i den tidlige alderdomsforsorg 1891-1922*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Zeuthen, Frederik (1914/15) ”Erstatningsudmaalingen ved Arbejder-Ulykkesforsikringen”, *Social Forsorg* 1914/15, s. 347-351.

- Zeuthen, Frederik (1917a) ”Social Lovgivning 1916. I. Ulykkesforsikringsloven”, *Samfundets Krav* 1917, s 61-67.
- Zeuthen, Frederik (1917b) ”Den tvungne Ulykkesforsikring fra 1. April”, *Principal og Medhjælper* 1917:6, s. 44-46.
- Zeuthen, Frederik (1918) *Danske Ulykkesinvalider. Undersøgelse om hvordan det økonomisk er gaaet for Personer, der 1905-1914 af Arbejderforsikrings-Raadet har faaet tilkendt Erstatning for mindst 50 pCt. Invaliditet*, København: Harald Jensens Bogtrykkeri.
- Zeuthen, Frederik (1919) ”Den sociale Lovgivnings Formaal”, *Samfundets Krav*, 1919, s. 18-26.
- Zeuthen, Frederik (1921a) *Den tvungne Ulykkesforsikring og de private Forsikrings-selskaber*, Harald Jensens Bogtrykkeri
- Zeuthen, Frederik (1921b) *Danmarks sociale Lovgivning i Hovedtræk*, København: Gyldendal.
- Zeuthen, Frederik (1926) ”Socialforsikringen i de nordiske Lande”, *Socialt Tidsskrift*, 1926, nr. 10, s.353-360.
- Zeuthen, Frederik (1948) *Social Sikring. Socialpolitik II*, København: Nyt Nordisk Forlag.
- Åström, Karsten (1988): *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning. En studie av parallella normbildningsprocesser*, Lund University Press.

### 15.2.3. Tidsskrifter

(systematisk behandlet)

*Tidsskrift for Arbejderforsikring*  
*Social Forsorg*  
*Socialt Tidsskrift*  
*Samfundets Krav*  
*Fra Forsikringsverdenen*  
*Ugebladet Forsikrings Kongressen*  
*Dansk Forsikrings-Tidende*  
*Assurancetidende*  
*Assurandøren*  
*Dansk Assurance*  
*Nationaløkonomisk Tidsskrift*



# Anmeldelse om Ulykkestilfælde

i Henhold til Ulykkesforsikringsloven af 7de Jan. 1898.

*Fra*

*Virksomhedens (Navn, Art, Firma):* .....

*i (Købstad, Landsby, Sogn):* .....

Opmærksomheden henledes paa, at i Følge Lovens § 14 skal ethvert Ulykkestilfælde i de under Loven hørende Virksomheder, som antages at ville medføre Krav efter denne Lov, af Virksomhedens Indehaver eller den, som paa hans Vegne paa Tidspunktet for Ulykkestilfældet forestaar samme, snarest muligt og senest inden 8 Dages Forløb anmeldes til Arbejderforsikrings-Raadet (Højbroplads 5, 2den Sal, København K); samt at i Følge samme Lovs § 21 straffes Undladelse af at opfylde denne Forpligtelse med Bøder indtil 200 Kr.

Denne Anmeldelse skal ledsages af den behandlende Læges Attest, som Arbejdsgiveren betaler.

For hver tilskadekommen eller omkommen Person maa udfyldes et særskilt Anmeldelsesskema.

1. Den forulykkedes fulde Navn: .....	.....
Beskæftigelse og Stilling i Virksomheden: .....	.....
Bopæl: .....	.....
Fødselsaar og Dag: .....	.....
(Saafremt dette ikke kan oplyses, omtrentlige Alder): .....	.....
Gift, ugift, Enkemand, Enke: .....	.....
Saafremt det er en umyndig Person, Faderens eller Formynderens Navn og Bopæl: .....	.....
2. Naar indtraf Ulykkestilfældet?	Datum:..... Ugedag.....Kl..... Fmdg. Emdg.

## II

3. Hvor indtraf Ulykkestilfældet?

4. Hvad foraarsagede Ulykkestilfældet, og hvilke vare de nærmere Omstændigheder?

Der maa her gives en udførlig Skildring, der gør Rede for alle Enkeltheder ved den stedfundne Begivenhed og dens nærmere og fjernere Aarsager, og som blandt andet ogsaa oplyser, hvorvidt der foreligger nogen, og i saa Fald hvilken Grund til at antage, at den forulykkede ved Forsæt eller grov Uagtsomhed selv er Skyld i Ulykkestilfældet. Skildringen maa indeholde detailleret og nøjagtig Oplysning om den Del af Virksomheden og det Sted, hvor Ulykkestilfældet skete, saavel som det Arbejde (Maskine etc.), hvorved det skete.

Ved Ulykke under Bygningsarbejde maa det opgives, om Arbejdet foregik paa Bygning med over 1 Etage og Tagkvist o. s. v., se Lovens § 4. A. 4. a. og b.

<p>5. Blev den forulykkede dræbt ved Ulykkestilfældet? Hvorlænge efter dette indtraadte i saa Fald Døden (Dag, Klokkeslet)?</p> <p>Blev ved Ulykkestilfældet den forulykkedes Arbejde i Virksomheden afbrudt strax?</p> <p>Eller først nogen Tid senere, og da hvornaar?</p> <p>Eller har det ikke lidt nogen væsentlig Afbrydelse.</p>	
<p>6. Hvor lang Tid hengik fra Ulykkestilfældets Indtrædelse til den første Lægebehandling?</p> <p>Hvem foretog denne (Navn og Bopæl)?</p>	
<p>7. Paa hvilket Sted er den forulykkede nu under Lægebehandling?</p> <p>(Hospital, Klinik, egen eller andres Privatbolig, nøjagtig betegnet.)</p> <p>Under hvilken Læge (Navn og Bopæl)?</p>	
<p>8. Er den forulykkede Medlem af en Sygekasse? og i bekræftende Fald hvilken?</p>	
<p>9. Har Arbejdsgiveren forsikret den forulykkede mod Ulykkestilfælde i den Udstrækning, Loven angiver?</p> <p>I saa Fald, hos hvilket Selskab?</p>	
<p>10. Hvilke Øjenvidner kunne give Oplysning om Ulykkestilfældet (Navn og Bopæl)?</p> <p>Hvis saadanne ikke findes — hvilke Personer ere først komne til Kundskab om Ulykkestilfældet og dets Følger (Navn og Bopæl)?</p>	

den ..... 190 .....

Anmelderens Underskrift: .....

Stilling: .....

Bopæl: .....



**SPIRIT PhD Series:**

1	Christina Fiig	A Feminist Public Sphere - An Analysis of the Habermasian Public Sphere in a Danish Gender Political Context	2004
2	Björg Colding	Education and ethnic minorities in Denmark.	2004
3	Camilla Elg	Set og overset. Unge kvinder med indvandrerbaggrund.	2005
4	Lærke K. Holm	Folketinget og Udlændingepolitikken – diskurser om naturaliserede, indvandrere og flygtninge 1973-2002.	2006
5	Trine Lund Thomsen	Immigrant Entrepreneurship as Gendered Social Positions - A study on motivations and strategies in a biographical perspective.	2006
6	Lars Andersen	Kampen om ansvar. Politik og forvaltning i arbejdsskadeforsikringen i Danmark 1898-1933.	2006